Confederation
unitary system
federation

Federalism
throughout the world

The Common Market
and the Canadian
experience

Aspects of
the flexibility of
Canadian federalism

Canada

Government of Canada Gouvernement du Canada

Introduction

fed·er·a·tion (fed/ə rā/shən), *n.* the formation of a political unity with a central government, by a number of separate member states, each of which retains control of its own internal affairs.*

One hundred and fifteen years ago, in 1867, the Fathers of Confederation chose to make the new nation, Canada, a federation.* They saw this type of association as the most advantageous to Canadians —through it, their needs could be met and their aspirations realized.

The Fathers were right. The system worked then and it is working now to benefit all Canadians.

This booklet takes a look at federations in general, and ours in particular. It compares the federal system to the unitary and confederal systems, the two systems rejected by the Fathers. It then follows the development of federalism throughout the world. As well, a comparison is made of an economic-political union (Canada) to an exclusively economic union (the European Common Market) to demonstrate the differences between these two types of association. Lastly, it looks at aspects of the flexibility of Canadian federalism in the context of constitutional arrangements (how power is shared in the federation between the national government and the provincial governments), and financial arrangements (how economic policies work to equalize benefits and burdens for citizens of the federation) with emphasis on the latter.

If you would like additional copies of this brochure or other material on federalism, please write to the following address:

Publications Canada
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Canada
K1P 6G6

© Minister of Supply and Services Canada 1982
Cat. No. CP 46-4/1982
ISBN 0-662-51868-3
400B (3-82)

Confederation
unitary system
federation 1

Federalism
throughout the world 9

The Common Market
and the Canadian
experience 15

Aspects of
the flexibility of
Canadian federalism
23

Confederation unitary system federation

Confederation unitary system federation

Introduction

The use of the terms "confederation," "unitary system" and "federation" may cause some confusion, as the meaning of these words is not always very clearly understood. The following descriptions are intended to throw more light on the ways in which these different systems of government function.

I. Confederations

A confederation is a union of sovereign countries that retain their powers but join forces to act either together or in a co-ordinated manner in certain areas. The degree of co-ordination or joint action may be extensive or limited, and the fields covered by the union may vary in number and in importance. In a confederation there are not two orders of government as is the case for federations: there are only the individual governments of the participating member countries. It is the governments of the member countries that develop and then apply joint decisions. The member countries of a confederation set up institutions to make these joint decisions and co-ordinate activities in the sectors covered by the union.

The individuals who take part in the work of these common institutions are delegated by the governments of the member countries. The jurisdictions of these common bodies are defined in the founding agreement or treaty of the confederation.

Confederations that have existed in the past have been either very short-lived, lasting only a few years, or very artificial, having in fact accomplished very little in the way of co-ordinated, concerted action. In general, if they are not simply dissolved, confederations soon become federations, as in the case of the United States in 1789, and Germany and Switzerland in the 19th century.

In the modern world, the unions of countries that most closely resemble confederations are international organizations, such as the North Atlantic Treaty Organization, or communities, like the European Economic Community. There are currently no true confederations in the world, although certain groupings of countries can be described as being of the "confederate type."

Present-day countries are either federations, unitary systems or something mid-way between the two.

II. Unitary systems

A unitary system is one that has only one government. A country that adopts a unitary system may nevertheless set up decentralized institutions such as municipal administrations. France, Italy and the United Kingdom are examples of countries with unitary systems of government.

III. Federations

In a federation, there are two orders of government, each enjoying sovereignty in limited but complementary groups of sectors. Citizens of a federation deal with both orders of government: in the case of some issues, they deal with the government common to the whole territory (commonly called the federal or national government, depending on the language and the country) and, in other matters, they turn to the regional or provincial government (that of the member state, called a state, province, canton, region, etc.). What characterizes a federation, then, is that two sovereign governments with complementary jurisdictions co-exist in a given area.

IV. Advantages and disadvantages of the different systems

Unitary systems

The simplicity of a unitary system is one of its advantages: there is only one government or authority

responsible for the making and adoption of policies in the interest of the population of a country. With this system, there is no confusion as to which government collects taxes and develops and administers programs to respond to citizens' needs.

However, the unitary system generally is not the best-equipped to respond to the needs of a population distributed over a large territory, as the people tend to feel that the government is remote and inflexible. Furthermore, such a regime scarcely allows for the expression of regional and ethnic characteristics.

Confederations

The main drawback of confederations is their inability to reconcile the divergent interests of the various member countries. Joint action is taken only when there is unanimous agreement among the member countries or, in other words, when the interests of each more or less coincide with those of the others. Therefore, it is hardly likely that a confederation would ever adopt a policy for equalizing fiscal resources among the member countries in the form of either transfer payments among governments or allowances to individuals. Such an equalization policy, although it brings considerable benefits to all in the long term, would certainly be rejected by the richest countries of the confederation, and the institutions of the confederation, lacking the necessary power or authority, could not force a compromise on the parties.

Furthermore, since a confederation's institutions have little power or authority, they do not create a feeling of solidarity among citizens of member countries living in different regions. The people of each member country give allegiance to their government alone and lose sight of the interests that they may have in common with the populations of the other countries. Consequently, priority is given to regional interests and policies producing immediate results, rather than to more universal values and long-term results.

In a confederation, common options are not given the same weight as special interests. In the end, rivalries, jealousies, disagreements and insoluble disputes

render the confederation powerless. It no longer serves the purposes of the association, and is either dissolved or transformed.

The most notable confederations, those of the United States (1781-1788), Germany (1815-1866), and Switzerland (1815-1874), were reorganized as federations when their members realized that a federal structure would further the common objectives that could not be attained through a confederation.

Those countries did not choose to transform their political structures into unitary systems, because such systems make it difficult to respond adequately to the special needs of very diverse regions or of communities with distinct languages, religions or cultures.

In the case of the United States, Switzerland, Germany and many other countries containing very different regions or distinct communities or societies, a federation was the political organization considered best-suited to the objectives of common action in certain fields and respect for the diversity of interests in others.

Federations

For groups of people all over the world, a federal form of government has been shown to have many advantages over both the confederate and unitary systems.

In a federation it is possible to achieve compromises with respect to common objectives despite the special interest of certain groups, which must then be compensated, and, at the same time, to realize the particular objectives of the regions, which may differ radically from one to another. The structure consisting of two orders of government ensures both the preservation of regional identities and community loyalties and the development of solidarities that go beyond regional boundaries and cultural differences.

One of the advantages of a federal system for each member state or province is that the national government can absorb the costs of adapting to new situations created by technological innovations and

changing world markets. In a federation it is possible to carry out extremely flexible programs of government action in economic and even social sectors. These projects would be unthinkable in a unitary system or a confederation.

Canada is an excellent case in point. In spite of the difficulties that Canadians have had to face, the governments of the Canadian federation have succeeded in developing the huge territory of the second largest country in the world. In the 19th century, while the Government of Canada was extending the railway network and implementing the commercial policies needed for development, the governments of the provinces were accomplishing the basic organization of the populations and municipalities of their respective territories. Later on, in the first half of the 20th century, the provincial governments were busy with ambitious projects to expand the highway and electrical energy distribution networks in their provinces and were also pursuing a number of economic, social and cultural programs adapted to their populations' needs. Meanwhile, the Government of Canada began establishing telecommunications and air transport networks for the whole country, consolidating the achievements of earlier development and setting up the first programs of transfer payments to provincial governments and to individuals, thus laying the foundations of an "equalization" policy that was to produce positive results that would be the envy of many nations.

Could this have been done if Canada had adopted a unitary system with only one government?

Could this have been done if Canada had been a confederation of separate countries, with no central government?

The answer is indisputably "no." And most Canadians, in all regions, would unquestionably be less well-off today, from an economic, social and cultural point of view.

No political system is capable of eliminating all tension among its components. Some systems, however, are better-suited than others to the situation and concerns of the people in a given area of the world.

For most Canadians, there is no doubt that the federal form of government is the best-suited to the situation and concerns of the people in that part of the world called Canada. The geography of this country, the distances separating its inhabited regions, the dependence of the economy on the land's natural resources and on international markets, the cultural and linguistic differences characterizing the various peoples—all these factors and many others preclude any possibility of a unitary system working for Canada. And the option of a confederation with no central government also runs contrary to the imperatives of maximum economic development and greater equalization of standards of living from one end of the country to the other. Furthermore, the different regions of the country need the assistance of a central government to take action against the consequences of fluctuations in world prices for exported products such as copper, asbestos, paper, iron, wheat, beef, aluminum, oil, and natural gas.

Canada's influence in the world and the effective co-ordinating role of the federal government are advantageous for producers and consumers who are principally interested in the Canadian domestic market. They are also advantageous in the negotiation of trade agreements with foreign countries and in the setting and protecting of boundaries, especially in the North, where the resources have not yet been exploited, and off the coasts, where mineral riches offer as promising a future as the fisheries industry.

As can be seen, the Canadian federation continues to promote a harmonious balance between the interests of all Canadians and the special interests of each province. The choice of federalism has enabled Canadians to enjoy provincial autonomy and to benefit from stability and sharing. All regions and all citizens of the federation can rely on the strength of the whole Canadian nation in attaining their full potential.

Conclusion

A confederation sacrifices the interests of the whole to those of the member countries. A unitary system sacrifices the special interests of its regions to the interests of the whole. The federation is the political

system that enables its citizens to participate to the greatest extent in the administration of public affairs. It is the happy medium between the extremes of centralization (unitary system) and decentralization (confederation).

Thanks to countless arrangements, compromises and exchanges of opinion among governments, Canadian federalism has given the residents of all provinces high-quality government services. It has helped reduce disparities among provinces, regions and citizens. Regardless of what its most outspoken detractors say, the federal form of government is the only one that can guarantee Canadians the advantages of belonging to a large country and at the same time promote the attainment of their provincial and regional aspirations.

Federalism throughout the world

Federalism throughout the world

Federalism is a subject of discussion both in Canada and abroad. Just what kind of political system is it? What is its origin? Have other countries adopted it? This text tries to answer these questions by giving a historical and geographical overview of federalism as it has developed throughout the world.

I. Leafing through your history book

The United States of America was, for the period 1781-1788, a confederation. A confederation is an association of states that retain their sovereignty but delegate some very specific, limited powers to central institutions. This type of political system proved unsatisfactory because economic, political and military power was much too decentralized, and prevented the population from really benefiting from all the advantages of union. Thus, the confederal system was rejected in 1787 and replaced by a federal system, which began to function in 1789. The principles of the American model were to be an important influence on most federal systems developed later. It demonstrated how sharing technical knowledge and resources can contribute to the rapid progress of an entire country.

Influence of technology and economics

The Industrial Revolution in the 19th century completely altered the means of production and the economic relations among countries. Major inventions led to the development of new technology. As a result, goods were no longer produced by hand in small workshops; the steam engine and machine tools made it possible to manufacture goods in large quantities in factories. Industrial areas developed, while rural craftsmanship disappeared. Work was no longer done to order as it had been previously. Instead, goods were made cheaply in bulk and wider and wider markets were sought for them. New means of transport made it possible to distribute goods over a larger area.

Thus trade was transformed as traders were able to distribute enormous quantities of industrial and agricultural products farther abroad. Business, which had been limited to small shops and town markets, expanded as the consumer markets spread beyond regional and national boundaries, and across oceans.

In the face of this new economic situation, characterized by industrialization and increasing interpendence among regions and nations, men began to think about their forms of political organization. In these circumstances, federalism has emerged as the system best-suited to preserving regional individuality while at the same time ensuring unity for the whole. Economically, it enables the various regions to get what they need from the others, and makes it possible for the central government, through its programs, to improve the lot of all citizens. Moreover, the federation has greater negotiating strength on the international level than any member state would have alone. In the wake of the Industrial Revolution, federalism offered democracies a political organization capable of stabilizing and controlling increasing trade.

Influence of political and military events

Switzerland, following the example of the United States, tried out a confederal system before opting for federalism through changes in its constitution in 1848 and 1874. The Swiss chose a federal system to enable them to increase their economic and military security while at the same time preserving their languages and cultures.

In the 19th century, Canada, Australia and Brazil also chose federal systems.

The cataclysmic events that the world has experienced in the 20th century, even if we only consider the two world wars, have led many countries, in search of greater stability, to adopt federalism. Mexico became a federation in 1917. Venezuela and Argentina became federations after World War II. In August 1949, the whole world watched the election of the first federal parliament in West Germany. India, which became independent from Great Britain in 1947, chose to establish a federal system three years later.

In Africa, the process of decolonization encourages the growth of federalism, since the system allows different ethnic groups to join together and form independent countries while retaining their special characteristics. For example, Nigeria, which has a population of more than 60 million, and Cameroon, with a population of only six million, both decided as newly-independent countries to establish federal systems.

In Europe, Yugoslavia adopted federal institutions in 1947, while Czechoslovakia has been working under such a system since 1970.

II. Leafing through your contemporary geography book

The federal system can take a number of different forms, although in general it enables the various countries that adopt it to enjoy greater economic and political strength while at the same time respecting the special character of the regions.

Switzerland, for example, chose the federal system because it is best-suited to responding to the needs of that country's three major language groups—German, French, and Italian. Article 146 of the Swiss constitution, in fact, recognizes three official languages. Furthermore, the Swiss federal system guarantees each citizen the right to communicate with the central government and to stand trial in any one of the three official languages.

In the United States, the federal system is a presidential one, not a parliamentary system as in Canada. Regional interests are protected, since each state elects two members to the Senate, whatever the size of the state's population. As a result, the American Senate can speak for the states and truly reflects the federal nature of the political system. At the same time, the American population as a whole elects the president whose responsibility it is to promote the national interest.

Finally, this survey brings us to West Germany, where the federal system has also been adapted to

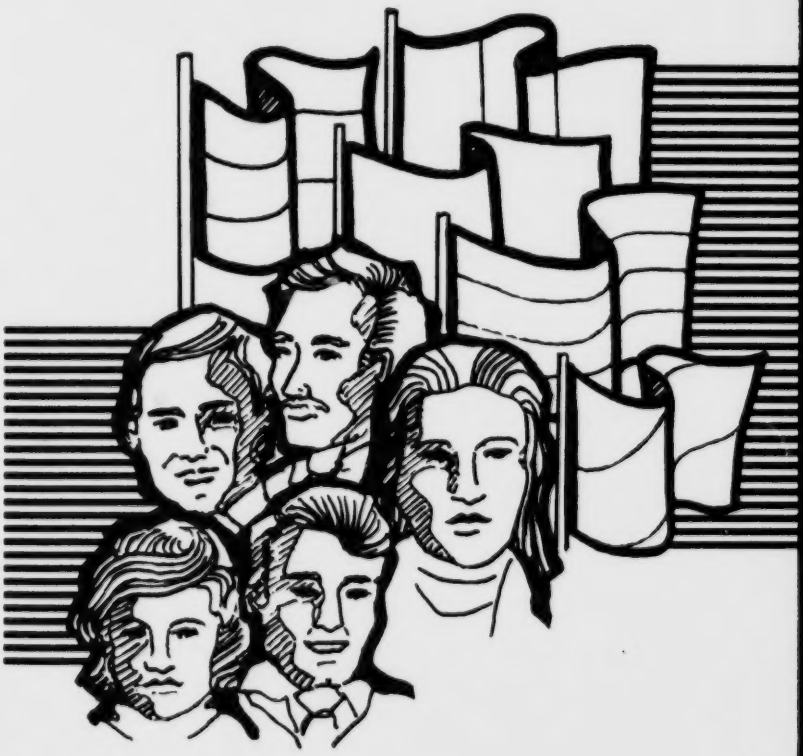
local conditions. The West German constitution, which is recent and modern, is extremely flexible. Rather than establish clear divisions between the area of jurisdiction of the Bund, or central parliament, and the Länder (which are the equivalent of provinces), the Germans allowed for a broad field of concurrent legislation, but with the federal right taking precedence over that of the Länder. The Federal Republic of Germany is homogeneous, but it has not invested its central government with authority in cultural matters. The constitution reserves responsibility in this area for the Länder, but they in turn have preferred to develop cultural policy on a national rather than a regional basis. This is another example of federalism adapting to the desires of the citizenry as a whole.

Almost half of the world's population is now living under a federal system. This kind of system has been established on every continent to respond to the needs of all the citizens without, however, neglecting their individual characteristics. In some cases, the federal system is adopted as a means of uniting different language or ethnic groups, while in others it is made necessary and desirable by the vast expanse of territory to be governed. In every case, however, the national government and the member states co-operate to create better services for the country's population. Whether they be Canadian provinces, Swiss cantons or American states, each member unit safeguards the particular regional character, while the Canadian Parliament, the German Bund or the American presidency preserves the solidarity and interdependence that promise progress for the citizenry as a whole.

Some examples of federal states

Australia	Germany (FDR)
Brazil	Nigeria
Cameroon	Switzerland
Canada	United States
Czechoslovakia	Yugoslavia

The Common Market and the Canadian experience



The Common Market and the Canadian experience

The European Common Market is a form of economic association that is frequently compared with other forms of association existing in different political contexts. The Common Market, established in 1957, has undergone an interesting evolution that cannot be explained fully in a few lines. Nevertheless, a few observations can be made on the ties uniting the Common Market countries and on those linking the provinces in the Canadian federal system.

I. The European situation

a) The search for greater stability

The idea of a European union capable of maintaining peace and stability grew out of the numerous conflicts that had marked the continent's history. In the 20th century, two world wars conclusively demonstrated the risks inherent in the strong nationalism of the European countries. After the repeated, large-scale devastation brought about by their national conflicts, Europeans were convinced that new measures were needed to put an end to such hostilities. At the same time, they wanted to establish a clearer line of demarcation between themselves and the two world powers, the United States and the Soviet Union.

In 1946, Winston Churchill advocated a Franco-German reconciliation within a politically integrated Europe. In 1949, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) was created, grouping 10 European countries plus Canada and the United States.

Economically, European countries drew markedly closer at the end of the forties; they felt the need to join forces to ensure their prosperity and to be able to compete with the great commercial powers. The first step was the creation of the Organization for European Economic Co-operation (OEEC), a union of 16 European countries set up to ensure a better distribution of aid provided by the United States. Three different attempts at unifying groups of Euro-

pean countries then began: the Scandinavian unification project, never brought to fruition; the France-Italy union, which did not progress beyond the negotiation stage, and, lastly, the successful creation of Benelux, an association grouping Belgium, the Netherlands and Luxembourg.

In 1951, the European Coal and Steel Community (ECSC) was created by the Treaty of Paris, but the Europeans soon discovered that it was unrealistic, and not very efficient, to seek association in only a small number of economic sectors. They also discovered that economic activities are strongly influenced by political activities. In 1957, the Treaty of Rome extended economic integration through the establishment of a common market. The new association included the Federal Republic of Germany, France, Italy, the Netherlands, Belgium and Luxembourg. Four institutions—the Council of Ministers, the Commission, the Court of Justice and the European Parliament—were established to administer this economic association. They employ more than 14,000 officials in Brussels alone.

b) Common Market institutions

The Council of Ministers

The Council of Ministers is the principal decision-making body. The government of each nation in the community has a seat on the council. The foreign minister is usually a country's main representative, but a government is free to send any of its ministers to council meetings.

For some particularly important decisions by the council, unanimous agreement is necessary, but in principle most decisions can be taken by a qualified majority. For this, the votes of members are weighted according to population. However, the council never imposes a decision on a member in a matter that the member considers to be of vital national interest. In most decisions of the council, unanimity is aimed at and generally achieved.

The Commission

The Commission is the most important administrative body of the Common Market. It has certain powers to implement the various treaties uniting the member

countries. All of these countries do not, however, wield the same power of influence within the Commission. The four most important ones, Germany, France, Italy and Great Britain, each have two representatives on the Commission while the others have only one. Thus, all the countries involved in the European economic association are not necessarily on an equal footing. The influence each country has is roughly equivalent to the size of its population and the importance of its economy.

The Court of Justice
The Court of Justice is composed of nine judges appointed for a six-year period by the governments of the member countries, which must agree on the choice of candidates. The court ensures that the law is respected in the interpretation and application of the Common Market treaty. The court may oblige member countries to meet any unfulfilled obligations under the treaty. It may also impose sanctions on member countries.

The European Parliament
The European Parliament is composed of 434 members chosen by the national parliaments. The number of delegates for each country is proportional to the size of its population. The Parliament gives its opinion on any draft decisions prepared by the Commission for the Council of Ministers.

The Court of Auditors
Established in 1977, the Court of Auditors keeps a check on Community budget spending. It has nine members who are appointed by agreement between the governments.

c) Development of the Common Market

The Treaty of Rome made it possible for workers, capital and companies to move freely among member countries, which adopted a common trade policy with regard to non-member countries and gave up their right to conclude separate trade agreements with any other country. Thus, in joining forces on the economic level, the members of the Common Market had to surrender some of their sovereignty. Member countries could no longer pursue their own

agricultural or tariff policies; they had to accept policies common to all the members. For this reason, France was not permitted to make its own decision on the level of tariff protection to grant its industries. It had to discuss the matter at length and reach an agreement with the other members of the Common Market.

These points were offset, however, by the very positive results of the creation of a single commercial market: trading among member countries, industrial production and the standard of living all rose dramatically.

In order to increase the benefits of their association, the member countries had to co-ordinate their efforts and bring their policies and laws into line in a growing number of areas. For instance, the member countries had to revise some of their monetary and transport policies, as these had a marked impact on the common agricultural policy. The Europeans realized that the benefits of their association would not increase unless their economies were integrated more completely. They also saw that an economic association cannot grow and become more effective if it is not complemented by political association. In other words, the advantages of economic association cannot increase without the member countries losing a degree of independence in a large number of areas.

Lastly, some of the heads of the Common Market are attaching more and more importance to matters directly related to daily life, such as the creation of jobs and the improvement of road networks, and are aware of the necessity of a better system of sharing the collective wealth among Europeans. The development of a sound economic union requires a levelling of regional disparities, and this is impossible without political authority to effect a redistribution of wealth.

The European Common Market was joined on January 1, 1973, by Great Britain, Ireland and Denmark, and on January 1, 1981, by Greece. Spain and Portugal are negotiating the conditions for their entry into the Common Market.

II. The Canadian situation

By choosing a federal system of government in 1867, Canada effected the political and economic union of citizens from different regions and ethnic groups. Thus, for more than 114 years, Canadians have profited from the advantages of the political and economic integration that many Europeans are now pursuing.

Unlike the Common Market, where the governments of member countries can easily prolong negotiations and can often prevent arrangements from being worked out, the Canadian national government conciliates regional interests, as its mandate is conferred directly by the whole of the Canadian population.

The federal system provides Canadians with a political framework for their economic and social activities. Furthermore, in the Canadian federal system, the policy of sharing resources has helped to reduce regional disparities among the various areas of the country. Unlike Common Market member countries, which have to contend with marked economic and social discrepancies, each of the Canadian provinces has long benefited from the national government's redistribution programs.

The Province of Alberta, for instance, received federal support when it encountered serious economic difficulties during the 1950s. Today Alberta is co-operating with the national government to provide financial aid to the less fortunate provinces.

In a federal system, the poorer provinces are not at the mercy of the wealthier ones. Where a simple association is vulnerable to any change in circumstances, a federation establishes ties of solidarity among its members. Although the matter of the respective jurisdictions of the two orders of government periodically gives rise to tensions in Canada, our system makes possible a better conciliation of regional interests than does a simple association of countries, where every decision must, in practice, be arrived at through unanimous consent.

Thus, the collective interest is not subject to the veto of a particular interest, since the Canadian Constitution allows for the pursuit of common goals such as prosperity, health, and cultural development. When a crisis such as the oil shortage of 1973 arises, the advantages of a federal system that allows 24 million Canadians to join forces and work together are obvious.

The European experience demonstrates the need of members of an economic association to seek political integration. Canadian federalism, on the other hand, is a form of political and economic association whose advantages far outweigh the limited benefits of a simple economic union.

Aspects of the flexibility of Canadian federalism

Table of contents

	Page
I. Introduction	25
II. Centralization and decentralization—historical overview	26
III. Income security	30
Old Age Security Pensions	30
Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan	31
Unemployment Insurance	31
Family Allowances	32
IV. Social services	34
Hospital insurance	34
Medical care insurance	35
V. Economic policy	38
Regional development	38
Equalization	41
VI. Immigration	44
VII. An international perspective	45
VIII. Conclusion	48

Aspects of the flexibility of Canadian federalism

I. Introduction

Before examining and measuring the extent of flexibility in Canadian federalism, let's begin with an attempt to define the concept of federalism. Federations come into being through political union. Geography, economics and security usually loom large in motivating the union. The big appeal of the concept of federalism over other forms of union is that, wherever appropriate for whatever reasons, federalism can provide for responsiveness to both regional aspirations and centrally common goals. In the case of Canada, four provinces joined together in 1867 and the union has been expanding and evolving up to the present.

Because of its very nature, then, there is no common world-wide model of federalism. There can always be as many different kinds of federations as there can be different packages of evolving terms and conditions of union. To examine a federation and to make comparisons between and among federations, we can look at two different aspects of their composition:

- constitutional arrangements—what system of government is in place, and how power is shared in this system between the national government and individual regional governments
- financial arrangements—how economic policies are formulated and applied within the constitutional framework to equalize benefits and burdens for citizens of the federation.

While some consideration of constitutional arrangements will appear in what follows, our examination of aspects of flexibility in Canadian federalism finds a larger number of examples in the area of innovative financial arrangements. And the field of income security offers examples that demonstrate flexibility in both areas—constitutional adaptation meeting desired financial arrangements.

The measure of economic centralization versus decentralization over time in Canada is possible through analysis of the effects of financial arrangements and this will be our first demonstration of flexibility.

II. Centralization and decentralization — historical overview

Centralization and decentralization within the context of Canadian federalism have meant different things at different times. They also continue to mean different things to different people. The issue of centralization versus decentralization remains at the heart of political debate in Canada. Interestingly, history shows that regardless of the merits of philosophical arguments on either side of the case, the Canadian experience has been one of adapting to meet changing needs.

Canadian federalism has its roots in various political, cultural, social and economic realities. Some of these have obliged the federal government to expand its role. For example, during the depression in the 1930s, the Canadian public insisted that the federal government assume the national leadership required to alleviate the effects of economic instability and to affirm the right of all Canadians, wherever they might live, to enjoy a certain standard of living. These demands promoted a degree of centralization. The Government of Canada broadened its activities in the economic sphere and implemented social programs such as Unemployment Insurance. Provincial governments in 1940 were unanimous in the opinion that this program to aid workers should be in the hands of the national government. During the two world wars, Canada also underwent periods of centralization, as did most other Western federal systems.

The provinces' activities have also multiplied. In response to public demand, the role played by the provincial governments has grown considerably, not only in social services such as hospitals and social assistance, and education, but also in the economic sphere with the construction of roads and hydro-

electric dams, creation of Crown corporations in financial and resource fields and intervention in industrial development.

Canada has thus seen periods of both federal and provincial domination of public affairs, and periods of centralization have alternated with periods of decentralization.

Senator Maurice Lamontagne, a former professor of economics at Laval University, commented on the evolution of Canadian federalism in the following way:

> In the Canadian perspective, the status quo that is so much discussed these days corresponds much more to a myth than to reality. In fact, our federalism has always been one of the most flexible in the world. Since 1867, we have known four different regimes, within a Constitution that has remained largely the same. First, we had a very centralized system within which the federal government exercised all the major responsibilities of the state, the provinces being relegated to the role of large municipalities. After the First World War, the provinces assumed a dominant role within Confederation. The federal hegemony reappeared with the Second World War, but the provinces, especially since 1957, when the formula of equalization payments was applied, again began to play a central role within Canadian federalism.[1]

The shifting of activity or influence between the national government and the provinces is well illustrated by the distribution of direct expenditures on goods and services among the various governments over the years since Confederation.

---

[1]Senator Maurice Lamontagne, *Federalism or an Association of Independent States*, University of Montreal, April 6, 1977, p. 19.

Percentage distribution of direct expenditures on goods and services, and on gross capital formation*

	Federal government	Provincial governments (including municipalities)
1870	52%	48%
1926	26%	74%
1950	41%	59%
1975	24%	76%
1980	22%	78%

SOURCE: Statistics Canada, National Accounts.

* Current expenditures on goods, services and gross capital formation are only one component of total government expenditures. It does not include, for example, transfer payments to individuals or other levels of government.

The preceding table shows how the Canadian federal system, from one period of time to another, has passed from centralization to decentralization and vice versa. Thus we can observe that, in 1870, direct expenditures on goods, services and gross capital formation by the federal government represented 52 per cent of total government expenditures. In 1980, direct expenditures on goods, services and gross capital formation by the Canadian government amounted to only 22 per cent of all government expenditures, while the provinces' and municipalities' share was 78 per cent.

Since World War II, all governments in Canada, and in the Western world in general, have seen their activities and expenditures grow rapidly. In Canada, the provincial and municipal governments have recorded by far the highest rate of growth. From 1960 to 1979, the total expenditures of the national government grew by a multiple of 7.4 while those of the provincial and municipal governments increased by more than 11 times. This assumes federal transfer payment funds viewed as expenditures at the provincial-municipal level.

This increase in government activity in Canada meant that the two orders of government began to work together and co-operate more and more closely.

Federal-provincial consultation has thus become one of the most important features of our political system.

The political processes and mechanisms of Canadian federalism have never been static. Negotiations and accommodations have gone on continuously, reflecting the internal play and balance of forces between the desire to promote diversity, so that our provincial governments can grow and pursue their own interests, and the desire to ensure widespread shared prosperity and stability, so that the Canadian government can effect common purposes and deal with common problems. Sometimes decentralization has been strong, sometimes centralization.

This may also be illustrated by comparing shares of total government revenue over the past half-century.

Federal and provincial-municipal shares of total government revenues (federal grants are deducted from federal revenues and considered as revenues of the provincial-municipal sector)

	Federal %	Provincial/municipal %
1930	30.5	69.5
1940	50.2	49.8
1945	69.2	30.8
1950	59.8	40.2
1960	51.6	48.4
1970	39.8	60.2
1979	43.5	56.5
1980	44.1	55.9

SOURCE: Federal Department of Finance, based on the National Economic Accounts.

We now move from this general history of financial adaptability to examine a number of specific significant areas.

III. Income security

The flexibility of Canadian federalism is readily apparent in the field of income security. Canadian federalism has permitted the implementation of a wide variety of income programs that could never have been imagined by the founders of our country in 1867. Some of the most important of these are Old Age Security pensions, the Canada and Quebec Pension Plans, Unemployment Insurance and Family Allowances.

Old Age Security pensions
In 1917, the two orders of government worked together to establish an old age pension program that provided for federal sharing in the costs of provincial pensions to needy persons over 70 years of age. This program was gradually implemented over the years as the provinces, one by one, enacted appropriate legislation.

While this proved successful in providing the neediest of Canada's older citizens with an income supplement, by the late 1940s it was apparent that the program did not reflect the changes that had taken place in our country over the 20 previous years. Canadians all across the country wanted a national pension plan that would guarantee all of Canada's older citizens a greater measure of income security.

In view of these circumstances, the Canadian government established a parliamentary committee to study the matter in depth. The national government also got together with all of the provinces to discuss the best way to respond to this need. At a conference in 1950, there was unanimous provincial approval for a national old age pension scheme. As a result, the British North America Act was amended in 1951 to permit the Canadian government to pass the Old Age Security Act (OAS) and implement a program of old age pensions. The new Section 94(A) of the act also stated that federal law should not affect the operation of any present or future law of a provincial legislature in this area.

This successful federal-provincial collaboration paved the way for all Canadians aged 70 or over to receive

income security payments. Since that time, the pensionable age has been lowered to 65 and other important amendments have been made to the program. A 1966 amendment, for example, provided for the payment of a monthly Guaranteed Income Supplement (GIS) to old age pensioners who have little or no income other than the OAS pension. Similarly, in 1975, approval was given to an amendment whereby a Spouse's Allowance may be paid to the spouse of an OAS pensioner if the spouse is between 60 and 65 years of age and the couple have only a limited income.

Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan
In the 1960s, both the national and provincial governments were interested in establishing retirement plans based on individual contributions. Private pension plans existed, but the benefits in those plans were usually lost when people changed jobs. A universal plan was needed to permit the mobility of Canadians while at the same time guaranteeing them greater income security.

Both the national and provincial governments had the right to legislate in this field because of Section 94(A) of the British North America Act, and both the Canadian government and Quebec put forth plans. Each plan had provisions for ensuring that retired Canadians would have a secure income, but differences existed on a number of matters relating to the implementation of these provisions. Therefore, negotiations and discussions were undertaken at federal-provincial conferences and in private meetings. After two years, Quebec and the Canadian government were able to reach a mutually satisfactory accommodation.

Unemployment Insurance
Another example of flexibility in the field of income security is the Unemployment Insurance program. In the late 1920s and early 1930s, when the world depression created economic hardships all across Canada and put thousands of people in every province out of work, the national government and some provincial governments began to see the need for unemployment insurance.

For its part, the Canadian government believed that a national policy was necessary to ensure that all Canadians would receive the same benefit. Unemployment was a problem all across the country and every unemployed person, wherever he or she lived, had the same basic need for income to pay for the necessities of life. Besides, provinces with the highest levels of unemployment needed income redistributed in their favour since they were the hardest pressed.

Negotiations and discussions began in 1937 and continued until 1940, when all the provinces agreed that a federal scheme was desirable. The British North America Act was amended to provide for it.

Since the federal Unemployment Insurance legislation includes provisions that make it sensitive to regional needs and changing economic conditions, many adjustments have been made in the program over the years. These changes have provided unemployed Canadians with increased income protection. One contemporary illustration is the change that permits people living in regions of high unemployment to have access to benefits for longer periods of time.

Family Allowances

Yet another example of the give and take that Canadian federalism permits and facilitates can be seen in the development of the Family Allowance program. First inaugurated by the federal government in 1946, the Family Allowance program was a response to the need of families all across Canada for a certain minimum amount of income maintenance. During the 1920s and 1930s, some of the provinces had helped the neediest of families by mothers' allowance programs, but not every province had been in a financial position to provide the assistance.

The national government decided to exercise its powers in this field and introduced the Family Allowance program to assist families in every province by providing a monthly payment on behalf of every Canadian child under the age of 16. By the 1960s, some of the provinces were starting to show a renewed interest in this field. Quebec, for example,

decided that it would extend the benefits by developing a provincial youth allowance program to cover 16 and 17-year-olds. This was established in 1961, providing further income assistance to Quebec families and also encouraging continued school attendance, a condition of the benefit.

None of the other provinces implemented similar measures. The national government, however, felt that the social and economic circumstances of the 1960s called for a re-examination of Canada's income policies, including the Family Allowance program, and undertook a comprehensive review of the situation. The results of this review, which recommended a revision of the federal Family Allowance program, were expressed in the White Paper entitled "Income Security for Canadians."

Against this background, federal-provincial discussions began, and culminated in the negotiation of a new federal Family Allowance program in 1973.

Under the program, the Canadian government would continue to provide family allowances to all Canadian children under the age of 18 to ensure families in every province of a certain amount of income maintenance. However, any province that needed more freedom in this field to adapt the program to local conditions could request the federal government to vary the rates payable. These could be varied on the basis of the age of the child or the number of children in the family, or both, provided the smallest monthly rate was at least 60 per cent of the federal rate and the average monthly amount paid for all children in that province was equal to the monthly federal rate. In addition, provinces that wished to supplement this program with their own allowance scheme could do so.

About 7 million Canadian children in about 3.5 million families all across the country are benefiting from the results of this federal-provincial co-operation. Only Alberta and Quebec have exercised the option of having the family allowance rates varied, but every Canadian family has been guaranteed a larger amount of income support. Quebec also has a provincial allowance program that it finances and administers

on its own and Prince Edward Island provides additional provincially-financed benefits for the fifth and subsequent children of families in its province. These benefits are included in the monthly federal cheque. None of the other provinces offer supplementary benefits, but the Family Allowance program's flexibility ensures that they can make adjustments for local conditions that may be necessary in the future.

IV. Social services

Canadians all across the country have access to a number of essential social services provided by the co-operation of the Canadian government and the 10 provincial governments. Two of the most important of these are hospital insurance and medical care insurance. Constituting a comprehensive health care package for Canadians, they are important illustrations of the flexibility of federalism in the field of social services.

Hospital insurance

In the mid-1950s, there was widespread interest among Canadians in health insurance to provide protection against the costs of hospital services. As a result, the provinces asked to discuss this subject at the federal-provincial conference being held at that time. Provinces such as Saskatchewan, British Columbia, Alberta, Ontario and Newfoundland already had some type of hospital insurance program in effect, but, with the exception of Saskatchewan's plan, they covered only a small percentage of their respective populations. For its part, the federal government was interested in helping the provinces meet the health care needs of Canadians, and expressed its willingness to provide them with financial assistance to ensure that residents of every province had access to this service.

As a result of this initial federal-provincial discussion, the Canadian government developed proposals for a nation-wide system of hospital insurance based on the concept of interlocking provincial plans, and further talks were undertaken with the provinces. The negotiations successfully concluded with an

agreement that the Canadian government would provide each province with 50 per cent of the insured costs of hospital insurance after it passed legislation providing for such a program. As such, it would be a "cost-sharing" arrangement, with each province administering its own hospital insurance program and paying for the other half of the costs. At the same time, the provinces would adhere to certain conditions to ensure that the standards of health care were uniform all across the country and to provide protection for Canadians moving from one province to another.

This agreement was embodied in the federal Hospital Insurance and Diagnostic Act of 1957. In the subsequent years, each province, in turn, entered into an agreement with the Canadian government to provide this essential service. By 1961, every province had a hospital insurance program. As a result, today, over 99 per cent of the total Canadian population has protection against the high costs of hospital services.

Medical care insurance

Following the successful implementation of the hospital insurance program, many Canadians became interested in insuring themselves against the costs of physicians' services. Both orders of government were also interested in providing this protection. In fact, in the 1950s, when health care was first discussed, they had agreed that it was the second phase in the development of a total health care package. However, not all of the provincial governments felt that it was a priority at that time.

For its part, the Canadian government felt that it was essential. Private plans existed and three provincial governments had already implemented medical care legislation. However, a federal Royal Commission on Health Services (the Hall Commission) found that, while nearly 60 per cent of Canadians had some form of insurance against the costs of medical care, approximately 30 per cent of this insurance was inadequate.

Against this background, the federal government met with all of the provinces in 1965, and proposed the implementation of a nation-wide medicare program

based on interlocking provincial plans. Upon provincial agreement, the federal government was prepared to contribute 50 per cent of the insured costs to provinces that enacted a medicare plan. Again, the provinces would be required to comply with certain conditions to ensure national standards of service and protection for Canadians moving from one province to another, but they would administer this cost-sharing program just as they did the hospital insurance program.

Considerable negotiation and discussion were required before provincial agreement was reached on this proposal. But within a year, the Canadian government was able to pass the federal Medical Care Act. Again, the provinces, in turn, passed legislation to provide their residents with protection against the costs of doctors' services. By 1970, New Brunswick, the last province, joined the program.

Provincial administration of these programs has enabled the provinces to develop different ways of delivering these services and of financing their share of the costs, according to local needs and conditions. Consequently, there is considerable diversity from province to province. Some provinces administer their plans through separate funds or commissions; others operate them as part of their health departments. Likewise, some provinces use a system of premiums or payroll taxes to finance a greater or lesser part of their share of the costs; other provinces finance their share exclusively from general tax revenues.

Since the inauguration of the health care programs, continuing federal-provincial co-operation has also given the provinces increased flexibility in both the financing and the adaptation of these services to local needs. In fact, several important changes have been made since the 1960s, but two have been particularly significant.

The first was instituted in the mid-1960s when several of the provinces, and especially Quebec, were interested in having greater flexibility in the financing of these programs. Under these circumstances, the Canadian government agreed that any province could

receive the federal government's share of the costs in the form of tax abatements—a reduction of federal taxes to allow an equivalent increase of provincial taxes—rather than in the form of cash payments, which was the original agreement.

This arrangement, known as "contracting-out," allowed Quebec, the only province to exercise this option, to assume full financial responsibility for the programs. At the same time, it ensured that Quebec received the same benefits it had been receiving under the cash payment agreement. This flexibility was accomplished through the Established Programs (Interim Arrangements) Act of 1965, which permitted any province to opt out of certain shared-cost programs without financial penalty.

Another important set of changes in the health care programs was instituted in the mid-1970s. These changes, which were an outgrowth of federal and provincial concern over the rapidly escalating costs of these programs and a desire to have them more fully reflect local needs and conditions, were also successful in accommodating the interests of the two orders of government.

Both were able to get greater control over the costs of the programs by the unanimous decision to "untie" the Canadian government's contribution from actual spending by the provinces and to base it on the growth of the economy. At the same time, the provinces also received increased fiscal flexibility with the decision to make a substantial portion of the federal contribution in the form of a tax transfer. In addition, since certain conditions originally attached to the programs were dropped, the provinces had full flexibility to adapt them to local needs.

Perhaps nothing attests to this ability of the federal-provincial partnership to adapt and innovate more than the compliment paid to Canada during the visit of the then American Secretary of Health, Education and Welfare, Mr. Califano, in 1977. Acknowledging that Canada was 20 years ahead of the United States in the provision of health care services, he said that Americans would use our program as a guide for the development of their own national system. He stated

that Canada's system is "one of the most valuable guides we can have—a marvellous fund of knowledge about one of the most important social and political issues of our era."

However, Canada's success in implementing cost-sharing arrangements with the provinces has not been limited to health care. Over the years, various cost-sharing arrangements have also been implemented to provide such important services to Canadians as social welfare through the Canada Assistance Plan, and post-secondary education.

V. Economic policy

Regional development

The flexible nature of Canadian federalism can also be seen in the field of economic policy. Since 1867, one of the national government's most important functions has been to implement economic policies that harmonize the regional economies in Canada and promote balanced regional development. In the late 1950s, it was apparent that some areas were growing at a much slower rate than others. The national government therefore decided that some of the funds generated by the rapid economic growth in certain regions should be allocated to the more slowly developing areas through specific programs that would promote development. Since the provinces were also starting to show an interest in this field, the Canadian government felt that it would be useful for the two orders of government to co-operate and work out suitable programs.

Consultations were undertaken with the provinces, culminating in the Agricultural and Rural Development Act (ARDA)* in 1961, the forerunner of later federal-provincial schemes for economic development. Under this act, the Canadian government and

* ARDA programs have now expired in all provinces, with the exception of a Special ARDA program for native people in Manitoba, Saskatchewan and British Columbia.

the provinces entered into agreements that provided for joint financing of land and water conservation programs to alleviate poor economic conditions in rural areas. In addition, the Fund for Rural Economic Development (FRED) was introduced in 1966 to provide assistance to those areas requiring resources beyond those supplied by ARDA. Again, agreements were entered into with the provinces, but in this case, the emphasis was shifted to industrial rather than agricultural development.

Alongside these joint programs, individual provinces also instituted regional development policies so that, by 1969, both orders of government had moved a considerable distance in dealing with the problem of regional disparities. Successful federal-provincial negotiations over the past 13 years have permitted the two orders of government to improve their original approaches and to introduce new elements that have made their regional development policies more effective.

One major federal initiative was the creation of the federal Department of Regional Economic Expansion (DREE) in 1969. This enabled all the joint federal-provincial programs to be co-ordinated for the first time, and, with a reorganization in 1973, the department was able to provide continuing on-site analyses of economic and social circumstances in all slow-growth areas of Canada. This reorganization involved massive decentralization of staff, administration and decision-making authority. DREE offices, headed by directors general, were established in the 10 provincial capitals. Regional offices, directed by assistant deputy ministers, were set up in Moncton, Montreal, Toronto and Saskatoon to co-ordinate activities in their particular regions.

The bulk of DREE'S recent initiatives involved longer term projects cost-shared with provincial governments. In these projects, DREE was able to assist the provinces in identifying and realizing their opportunities for development, without infringing on their priorities. The pattern of DREE activities since its inception is portrayed in Table 3.

DREE Expenditures 1969/70 through 1980/81 ($000)

Province	1969/70 to 1979/80	1980/81	Total	1980/81 Per capita ($)
Newfoundland	612,560	48,063	660,569	82 88
Nova Scotia	480,560	56,871	537,431	66 71
Prince Edward Island	269,393	33,009	302,402	265 56
New Brunswick	598,455	63,044	661,499	89 16
Quebec	1,356,661	167,590	1,524,251	26 59
Ontario	243,051	34,564	277,615	4 03
Manitoba	286,319	57,803	344,122	56 21
Saskatchewan	328,913	76,838	405,751	79 28
Alberta	177,651	17,681	195,332	8 51
British Columbia	111,929	38,475	150,404	14 59
Other*	260,184	35,906	296,090	–
TOTAL	4,725,622	629,844	5,355,466	26 34

*Includes expenditures for head office, Atlantic Development Council, Atlantic and Western regional offices, Northwest Territories and Yukon Territory.

As can be seen in the data of the table, the Atlantic region, with a resource-based economy dependent on fishing, forestry and agriculture, somewhat removed from major market centres and with relatively little secondary manufacturing, is one of the federal government's prime concerns, accounting as it does for the highest per capita expenditures.

Activities in the Western region have been designed to contribute to the overall objective of promoting a more diversified economy with a better-balanced distribution of opportunities and employment. To this end, several projects involving industrial development and tourism have been undertaken. In addition, a range of projects in the agricultural sector continue to be administered under the Prairie Farm Rehabilitation Act (PFRA).

A second important initiative to alleviate the inequities of regional disparity was the implementation of the General Development and Subsidiary Agreements. Under these agreements, the Canadian government and each of the provinces have negotiated a multi-dimensional 10-year development strategy that co-ordinates federal-provincial actions and provides for annual discussions and assessment. The General Agreements are flexible so that specific actions by both orders of government can be tailored to the specific needs of each area and its people, and to opportunities as they are identified. Specific programs carried out under the provisions of the Subsidiary Agreements therefore vary from time to time and place to place in accordance with provincial needs and wishes. In fact, they can encompass any development that the Canadian government and the signatory province agree will lead to greater growth.

In January of 1982, the federal government launched a new initiative to streamline its approach to economic development, involving the reorganization of a number of departments and agencies.

The declared purpose is to increase the capacity of the government to help Canadians in all regions to take better advantage of major economic and employment opportunities, and to provide a government-wide focus on regional economic development and the promotion of export trade.

Specifically, the announcement called for the disbanding of DREE, with some of its sections and parts of the Department of Industry, Trade and Commerce to be incorporated into a new Department of Regional Industrial Expansion. Another feature is the creation of a new Ministry of State for Economic and Regional Development.

The Trade Commissioner Service and its operations in foreign countries were moved from Industry, Trade and Commerce to External Affairs.

Equalization

Canada also provides assistance through equalization payments to provinces with the least revenue-

producing capability so they can provide a basic standard of essential public services without imposing unduly high taxes.

First implemented in 1957, this program was designed to deal with the fact that expenditures for social services had increased rapidly after World War II. Since Canadians all across the country needed access to these services, all of the provinces had to be ensured of sufficient funds to carry out their legislative responsibilities and meet these needs. The flexible nature of the federal structure made it possible for the Canadian government to develop the equalization program in response to those needs.

Unlike the equalization programs in some federal systems, the Canadian program is totally unconditional. The provinces are free to use the money given them for any purpose whatsoever. In examining the scope and scale of regional development programs and equalization payments, it becomes apparent that Canada is indeed a very highly decentralized federation.

The amount of equalization payments is based on a formula that is sensitive to changing provincial economic circumstances, and hence their ability to raise revenues in any particular year. In fact, over the years, the Canadian government has refined the formula after extensive consultations with the provinces so that today it is based on almost the entire range of provincial taxes including income taxes, general sales taxes, special consumption taxes levied on alcohol, tobacco, gasoline, etc., property taxes levied for local school purposes, and various kinds of royalties and levies on natural resources.

In 1979/80, federal equalization payments amounted to over $3.1 billion, distributed among seven provinces. In 1980/81, the figure rose above $3.3 billion.

Current estimate of entitlements to each province under the Equalization Program, 1980/81

	Total payment ($ million)	Per capita ($)
Newfoundland	371.8	641.00
Prince Edward Island	91.2	733.00
Nova Scotia	465.5	546.00
New Brunswick	348.9	493.00
Quebec	1,846.1	292.00
Manitoba	346.4	336.00
Saskatchewan	73.9	76.00

Projected 1981/82	Total payment ($ million)	Per capita ($)
Newfoundland	434.1	742.00
Prince Edward Island	101.4	816.00
Nova Scotia	503.8	588.00
New Brunswick	396.2	558.00
Quebec	1,965.1	310.00
Manitoba	380.6	370.00
Saskatchewan	84.3	86.00

British Columbia, Alberta and Ontario do not receive equalization payments today because their capacity to raise revenue is above the national average. But of the 10 provinces, Ontario is the only one that has *never* received payments. Alberta, for example, was assisted considerably through equalization in the 1950s and 1960s, just as other provinces are being helped now.

With the constitutional resolution passed by Parliament in December 1981, the long-established principle of sharing the national economic strength became more than a tradition. By unanimous agreement, equalization was written into the Canadian Constitution, along with a commitment by all governments to promote equal opportunities for all

Canadians, further economic development to reduce disparity in opportunities, and provide essential public services of reasonable quality to everyone.

Drawing upon the strength of some regions to relieve the temporary difficulties of others is the very essence of equalization. It is also central to the Canadian concept of federalism.

VI. Immigration

The Canadian government and the provinces were given concurrent powers in immigration matters under the Constitution by virtue of Section 95 of the British North America Act, which states: "In each Province the Legislature may make Laws in relation . . . to Immigration into the Province . . . and the Parliament of Canada may from time to time make Laws in relation . . . to Immigration into all or any of the Provinces." However, federal legislation has precedence over provincial legislation when differences exist because immigration has important national dimensions. For instance, it is strongly related to the question of national security. Also, it has a profound effect on our labour force supply and growth of economic activity.

Since 1867, the Canadian government has implemented immigration laws based on Canada's changing needs. However, in the last few decades the provinces have also become more involved in this field. Quebec showed its interest in immigration, for example, by establishing a department of immigration and by taking measures to encourage francophone immigrants to live in the province.

The federal government welcomed Quebec's initiatives in this field and took steps to help immigrants already established in the province to learn the French language and to orientate themselves to life in their new home in Canada. The federal government also took steps on its own to help Quebec attract immigrants who were suited to its manpower and cultural needs. Several immigration offices were opened in different francophone countries. A large publicity campaign was also undertaken in countries such as France and Belgium to

encourage francophone immigration. A third step consisted of working out arrangements with Quebec so that both orders of government could work closely together and pool their resources to achieve maximum success in attracting new immigrants.

Discussions were also held on the subject of Quebec's role in selecting immigrants, and in February 1978 an agreement was reached to give the province a greater say on who could move there from other countries.

That same month, the Canadian government also concluded separate immigration agreements with Nova Scotia and Saskatchewan, based on their special needs and priorities. The agreement with Nova Scotia provides for a joint federal-provincial immigration committee, which will consult on such matters as levels of immigration, policies involving people seeking to immigrate to Nova Scotia or to work or study in the province, and the priorities for processing immigrant applications. The agreement with Saskatchewan also provides for a joint federal-provincial immigration committee to ensure continuing co-operation in matters of demography and the employment of immigrants and foreign temporary workers. In addition, the agreement outlines the responsibilities of both orders of government for settlement services for immigrants.

VII. An international perspective

A look at how revenues are distributed among orders of government in a number of countries can give us an idea of the extent of decentralization in Canada compared with other federations.

As the following table shows, the national government's share of total government revenues in Canada is smaller than that of the central governments in most other federations.

Revenues from own sources as a share of total current government receipts, by order of government, 1976 and 1979

	1976	%	1979	%
Australia[1]				
Total current receipts	26,482		36,989	
Central government current receipts	20,501	77.41	28,747	77.72
State/local government current receipts	5,981	22.59	8,242	22.28
United States[2]				
Total current receipts	403,423		513,318	
Central government current receipts	224,519	55.65	297,636	57.98
State/local government current receipts	178,904	44.35	215,682	42.02
Canada[3]				
Total current receipts	62,215		85,098	
Central government current receipts	31,204	50.16	38,885	45.69
State/local government current receipts	31,011	49.84	46,213	54.31
West Germany[4]				
Total current receipts	311,680		398,070	
Central government current receipts	155,280	49.82	201,400	50.59
State/local government current receipts	156,400	50.18	196,670	49.41
Switzerland[5]				
Total current receipts	34,600		36,660	
Central government current receipts	13,650	39.45	14,090	38.43
State/local government current receipts	20,950	60.55	22,570	61.57

SOURCE: National Accounts of OECD Countries, 1961–1979, Volume 2, exclusive of social security funds.

[1]millions of Australian dollars; for the fiscal year beginning on July 1 of the year indicated

[2]millions of U.S. dollars; the latest year available is 1978

[3]millions of Canadian dollars

[4]millions of deutsch marks

[5]millions of francs

However, it is necessary to consider more than just the distribution of revenues when analyzing the degree of decentralization in the various federations.

Figures provided by Statistics Canada on government spending for 1980 further underline the trend toward fiscal decentralization in this country.

The data reveal that, in 1980, total government spending at all levels in Canada was around $67.4 billion. Of this, the federal government spent $14.7 billion or 21.8 per cent of the total, while the provinces spent $20.1 billion and the municipalities $22.6 billion, for a combined provincial-municipal expenditure amounting to 79.2 per cent of the total.

By comparison, combined provincial-municipal spending in 1969 accounted for around 60 per cent, and federal spending for around 40 per cent of total government expenditures in Canada.

It should be noted that the provincial-municipal spending figures include the expenditure of funds received through transfer payments from the federal government, under various cost-sharing programs and equalization.

It must also be emphasized that the Canadian provinces have a wider field of jurisdiction than that enjoyed by the member states or provinces in West Germany, Australia, the United States and Switzerland.

The Canadian provinces have greater financial autonomy in terms of fiscal resources and borrowing power, for example, than the states or provinces in any other federation, with the possible exception of Switzerland.

Canada's provinces also have more political power than do the states or provinces in any other federal system, including that of Switzerland. In fact, the Canadian provinces play an important and necessary part in the development of national policy through the mechanism of federal-provincial conferences, where most of the major issues of the day are discussed. Further, the fact that there are only 10

provinces instead of 50 states as in the U.S. tends to give the Canadian provinces more influence than American states.

Canada's Established Programs Financing (EPF) approach and the equalization payment formula are unique in the world. There is no corresponding program in the United States and, while some other federations do have very important systems of equalization, the Canadian program appears to be the largest of its kind and also the most advanced in measuring differences among provincial governments with respect to their capacity to raise revenues. It is also the only program in which it has been necessary to take into account major differences among provincial governments in their capacities to raise revenues from natural resources.

Certainly it is evident that, overall, Canadian federalism as it operates today represents one of the most decentralized approaches to government in the world. In some of the aspects which we have covered, there is no question that our level of decentralization is unsurpassed in any other federation. This fact is particularly significant considering the general tendency toward centralization occurring at this time in many other federations.

VIII. Conclusion

The foregoing examples are only a few of many that could be considered in looking at the flexible nature of Canadian federalism. However, the examples listed cover a wide variety of governmental activities in Canada, which demonstrate the following.

- The federal structure under which Canada operates is capable of achieving the goals of Canadians. Those related to the achievement of more equal opportunities, both economically and in terms of social services, have been met by such measures as Old Age Security pensions, unemployment insurance, regional development, and equalization. Through payments to individuals or to provinces, these programs have helped all Canadians to enjoy more equal opportunities for individual and collective fulfilment.

At the same time Canadian federalism has demonstrated a capacity to reflect the special needs of Canadians as residents of a particular province. As indicated, sometimes these needs were primarily cultural, as in the case of immigration. At other times, as in the case of regional development, the needs were primarily economic. However, as the policy of equalization shows, the special needs of the provinces frequently involve a mixture of economic, cultural and social factors.

- The federal structure promotes co-operation between the two orders of government and permits them to develop a variety of creative arrangements to meet the needs of all Canadians. Consider, for example, the fact that some of these needs were met by constitutional amendments, while others were met by formal agreements. In the case of retirement plans, the need of retired Canadians for income security was met by allowing one province a greater measure of autonomy than the others. The ability of Canadian federalism to accommodate such a variety of arrangements has been an important factor in promoting responsive government and accommodating the special needs of the provinces, whether they be cultural, economic or social.
- The process of negotiation and discussion in the Canadian federal structure has ensured that provincial interests are brought to the fore. In a sense, citizens are represented twice in national policy-making, by the Canadian government and by their respective provincial governments. At the same time, the decentralized nature of the process ensures the vitality and autonomy of the provinces so they can effectively discharge their strictly provincial responsibilities.
- Intergovernmental co-operation promotes stability and continuity, two essential elements of responsive and responsible government. The federal government and the provinces have been able to work together to amend the Constitution when circumstances indicated that it was necessary. This has been very beneficial because it has permitted great changes to take place in Canada without any abrupt breaks with the past. For example, the founders of Canada did not foresee the need for

services such as old age pensions or unemployment insurance, but intergovernmental co-operation has permitted orderly constitutional change so that all Canadians can have access to these two essential programs.

- The flexible nature of Canadian federalism permits fluctuations in the power relations between the two orders of government as our needs change and other circumstances dictate.

  As recent examples of flexibility have shown, since the 1950s the trend has been toward decentralization with the power shifting, and continuing to shift, to the provinces. As a result, today Canada is—by virtually any measure—one of the most, if not the most, decentralized federations in the world. By contrast, in the 1940s, the trend was toward centralization as power shifted to Ottawa to enable it to deal with the demands of World War II and the post-war reconstruction period.

  The founders of our country thought in terms of creating a highly centralized governmental system in Canada, but the flexible nature of federalism has permitted constant change so that neither order of government has been locked into a rigid status quo position.

- Finally, there are limits to the flexibility of Canadian federalism.

  If Canada becomes too decentralized, it will cease to be a federation. Instead, Canada will be fragmented—a loose association of political units in which the effectiveness of the national government is dependent upon the will of the provinces.

  This fragmentation would be incompatible with Canada's goals. It would jeopardize the ability of the national government to manage the economy, to deal with economic fluctuations and to contribute to rising living standards for the people of Canada. It would weaken the willingness of individual Canadians to contribute toward the well-being and progress of their fellow citizens in the other provinces. And, it would weaken Canada at a

time when size as well as excellence count in the struggle for economic, technological and cultural achievement.

Of course, excessive centralization or a trend toward a unitary state would be equally inconsistent with Canada's character—with its cultural diversity, with its vast size and distances that call for the extensive decentralization of government, and with the freedom that is characteristic of states where government powers are widely dispersed.

Indeed, with either excessive centralization or excessive decentralization, Canada would cease to be a federation. As such, Canada would lose the changing balance between the forces of diversity and solidarity, and autonomy and interdependence that has worked to ensure the realization of the goals of Canadians.

Confédération, régime unitaire et fédération

Le fédéralisme dans le monde

Le Marché commun et l'expérience canadienne

Certains aspects de la souplesse du fédéralisme canadien

Canada

Gouvernement du Canada

Government of Canada

Introduction

Fédération : formation d'une entité politique et de son gouvernement central par un certain nombre d'États membres qui conservent le contrôle de leurs affaires internes.

Il y a 115 ans, en 1867, les Pères de la Confédération ont choisi de faire de la nouvelle nation canadienne une fédération. Selon eux, ce type d'association serait le plus avantageux pour les Canadiens, leur permettant de satisfaire leurs besoins et de réaliser leurs aspirations.

Et ils ont eu raison! Le système choisi a fonctionné à l'époque et il fonctionne encore pour le plus grand bien de tous les Canadiens.

Cette publication traite des fédérations en général et de la nôtre en particulier. On y compare le système fédéral aux systèmes unitaire et confédéral rejetés par les Pères de la Confédération. On y étudie l'évolution du fédéralisme à travers le monde et l'on tente d'établir un parallèle entre une union politico-économique (le Canada) et une union exclusivement économique (le Marché commun européen), pour montrer les différences qui existent entre ces deux types d'associations. En dernier lieu l'on y étudie divers aspects de la souplesse du fédéralisme canadien dans le cadre des ententes constitutionnelles : le partage des pouvoirs entre le gouvernement national et les gouvernements provinciaux et les accords fiscaux, c'est-à-dire comment les politiques économiques permettent le partage des bénéfices et des fardeaux entre les citoyens de la fédération.

Si vous désirez obtenir des exemplaires supplémentaires de cette brochure, ou d'autres publications sur le fédéralisme veuillez écrire à l'adresse suivante :

Publications Canada
C.P. 1986, Succursale « B »
Ottawa (Canada)
K1P 6G6

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982
N° de cat. CP 46-4/1982
ISBN 0-662-51868-3
400B (3-82)

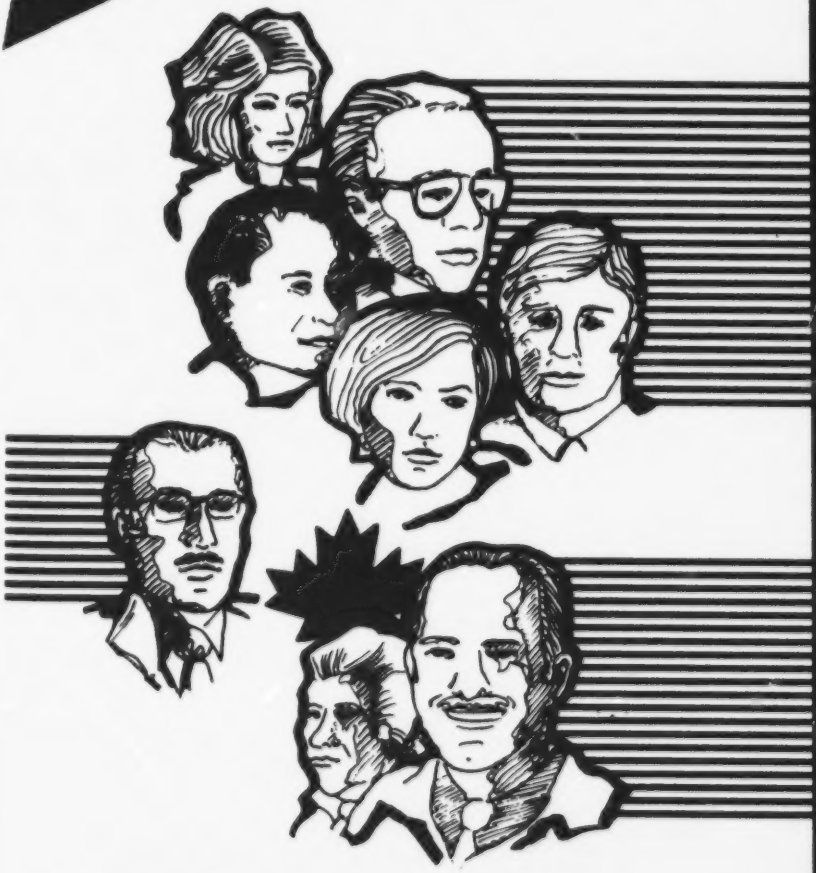
Confédération, régime unitaire et fédération 1

Le fédéralisme dans le monde 11

Le Marché commun et l'expérience canadienne 17

Certains aspects de la souplesse du fédéralisme canadien 25

Confédération, régime unitaire et fédération



IV. Avantages et désavantages des divers régimes

Le régime unitaire
La simplicité est un des avantages du régime unitaire, puisqu'il n'y a alors qu'un seul gouvernement ou une seule source d'autorité responsable de voter et de mettre en vigueur l'ensemble des lois qui s'appliquent aux citoyens du pays. Dans un tel régime politique, les citoyens savent, sans l'ombre d'un doute, quel gouvernement ils doivent tenir responsable de la gestion de leurs impôts et des programmes destinés à répondre à leurs besoins.

Toutefois, un régime unitaire est peu approprié quand il s'agit de répondre aux besoins d'une population répartie sur un vaste territoire. Les citoyens ont alors l'impression que le gouvernement est éloigné d'eux et inflexible. De plus, ce régime ne laisse guère de place pour l'expression des particularismes régionaux et ethniques.

Les confédérations
La principale limite des confédérations réside dans leur incapacité de réconcilier les intérêts divergents des divers pays membres. Les actions communes ne sont poursuivies que dans la mesure où il y a unanimité entre les pays membres, c'est-à-dire où les intérêts de chacun coïncident à peu près avec ceux des autres. C'est ainsi qu'il est peu probable qu'une confédération adopte jamais une politique de péréquation des ressources fiscales entre les pays membres, que ce soit sous forme de transferts entre gouvernements ou sous forme d'allocations aux individus. Une telle politique de péréquation, dont les bénéfices à long terme sont pourtant considérables pour les uns et pour les autres, serait assurément refusée par les pays les plus riches de la confédération, et les institutions confédérales ne pourraient, faute de pouvoirs ou d'autorité, forcer un compromis entre les uns et les autres.

Du fait, d'ailleurs, qu'elles ont peu de pouvoirs ou d'autorité, les institutions confédérales ne peuvent

pas susciter l'esprit de solidarité entre des populations de régions différentes. Témoignant leur loyauté de citoyen à leur seul gouvernement, les habitants de chaque pays membre perdent de vue les intérêts qu'ils peuvent avoir en commun avec ceux des autres pays et en viennent à privilégier les particularismes et les choix dont les résultats sont immédiats, plutôt que les valeurs plus universelles et les choix dont les résultats s'inscrivent dans l'avenir.

Dans une confédération, l'équilibre est difficile à réaliser entre les options communes et les intérêts particuliers. Ce sont les particularismes qui l'emportent. Finalement, rivalités, jalousies, frictions, conflits insolubles réduisent la confédération à l'impuissance. Celle-ci ne sert plus les fins de l'association et elle se dissout ou se transforme.

Les confédérations les mieux connues, celle des États-Unis (1781-1788), celle de l'Allemagne (1815-1866) et celle de la Suisse (1815-1874), ont été transformées en fédérations quand leurs membres ont compris qu'une structure fédérale allait faciliter la poursuite des objectifs communs que la confédération ne permettait pas d'atteindre.

Ces pays n'ont pas choisi de transformer leur organisation politique en régime unitaire, car le régime unitaire permet difficilement de répondre adéquatement aux besoins particuliers de régions bien différenciées, ou de communautés distinctes sur le plan de la langue, de la religion, ou de la culture.

Pour les États-Unis, pour la Suisse, pour l'Allemagne, et pour de nombreux autres pays où l'on trouve des régions bien différenciées ou des communautés (ou sociétés) distinctes, c'est une organisation politique fédérale qui a paru le mieux répondre aux objectifs d'action commune dans certains domaines et de respect de la diversité dans d'autres.

Les fédérations

Pour bon nombre de populations du globe, une organisation politique de type fédéral présente des avantages sur une organisation de type confédéral (ces populations seraient alors divisées en pays

différents au sein d'une confédération) ou unitaire (ces populations seraient assujetties à un seul et même gouvernement pour tout le territoire, constitué par les diverses régions en cause).

Dans une fédération, il est possible, à la fois d'en arriver à des compromis à l'égard d'objectifs communs (malgré les intérêts particuliers de certains groupes qui acceptent alors des compensations), et de réaliser dans chaque région des objectifs régionaux (qui peuvent être très différents d'une région à l'autre). L'organisation en deux ordres de gouvernement permet en même temps de sauvegarder les identités régionales et les allégeances communautaires, et de développer des solidarités qui dépassent les frontières régionales et les particularismes culturels.

L'organisation fédérale permet en outre d'amortir, pour les populations de chacun des états membres ou des provinces, les coûts de l'adaptation aux changements qu'apportent l'innovation technologique et la transformation des marchés mondiaux : il est en effet possible, dans une fédération, de réaliser des programmes très flexibles d'intervention économique et même sociale, inimaginables dans un régime unitaire ou dans une confédération.

Le Canada en fournit une démonstration exemplaire. Malgré les difficultés auxquelles ont fait face les Canadiens, les gouvernements de la fédération canadienne ont réussi à mettre en valeur le territoire du deuxième plus grand pays du monde. Au XIX^{e} siècle, alors que le gouvernement du Canada assurait l'extension du réseau de chemin de fer et mettait en œuvre les politiques commerciales nécessaires au développement du pays, les gouvernements des provinces prenaient en charge l'organisation des agglomérations, l'installation des habitants de leur territoire. Plus tard, au cours de la première moitié du vingtième siècle, les gouvernements des provinces s'employèrent au grand projet d'expansion du réseau routier et de la distribution de l'énergie électrique dans leur territoire tout en mettant à exécution une quantité de programmes économiques, sociaux et culturels adaptés aux besoins de leur population, tandis que le gouvernement du Canada entreprenait la

constitution d'un réseau de télécommunications et de voies aériennes pour l'ensemble du territoire, consolidant les acquis du développement antérieur, et mettant sur pied les premiers programmes de transferts de paiements aux gouvernements provinciaux et aux individus, établissant ainsi les bases d'une politique « d'égalisation » dont les conséquences positives devaient faire l'envie de bien des peuples.

En aurait-il été ainsi si le Canada avait adopté un régime unitaire, avec un seul et unique gouvernement?

En aurait-il été ainsi si le Canada avait été une confédération de pays distincts, sans gouvernement central? La réponse est indiscutablement non. Et la situation économique, sociale et culturelle de la majorité des Canadiens de toutes les régions serait aujourd'hui indiscutablement moins intéressante.

Aucun régime politique ne saurait éliminer les tensions entre les éléments qui le constituent. Certains régimes, toutefois, sont mieux adaptés que d'autres aux conditions et aux objectifs des populations de telle ou telle partie du globe.

Pour la quasi-totalité des Canadiens, il ne fait aucun doute que c'est l'organisation de type fédéral qui est la mieux adaptée aux conditions et aux objectifs des populations cette partie du globe qu'on appelle le Canada. La géographie de cette partie du monde, les distances qui séparent les diverses régions habitées du Canada les unes des autres, les dépendances de l'économie à l'égard des ressources naturelles du territoire et à l'égard des marchés internationaux, les différences culturelles et linguistiques qui caractérisent les diverses populations, tous ces facteurs et bien d'autres excluent l'hypothèse d'un régime unitaire pour le Canada.

Inversement, l'hypothèse d'une confédération sans gouvernement central est également contraire aux impératifs d'un développement économique maximal et à ceux d'une égalisation croissante des conditions de vie d'un bout à l'autre du territoire, sans parler des contraintes qui sont posées par les variations

irrégulières des prix mondiaux de produits exportés, tels le cuivre, l'amiante, le papier, le fer, le blé, le boeuf, l'aluminium, le pétrole, le gaz, et bien d'autres encore dont les diverses régions du pays ne peuvent se prémunir qu'avec l'aide d'un gouvernement central.

Le poids que représente l'ensemble canadien dans le monde et la coordination efficace qu'effectue le gouvernement fédéral constituent un atout, non seulement du point de vue des producteurs et des consommateurs qu'intéresse d'abord le marché intérieur canadien, mais aussi lorsque vient le temps de négocier des ententes commerciales avec l'étranger ou d'établir et de sauvegarder les frontières, notamment celle du Nord, où le sous-sol est encore inexploité, et celles des côtes où les richesses minérales donnent autant d'espoir que l'industrie des pêcheries.

Comme on le voit, la fédération canadienne continue d'équilibrer harmonieusement l'intérêt de tous les Canadiens avec les intérêts particuliers de chaque province. Le choix du fédéralisme a permis aux Canadiens de bénéficier non seulement de l'autonomie provinciale, mais aussi de la stabilité et du partage. Chaque région et chaque citoyen de la fédération peuvent compter sur l'ensemble de la nation canadienne pour réaliser pleinement leurs possibilités.

Conclusion

La confédération sacrifie l'intérêt général à ceux des pays membres. Le régime unitaire sacrifie les intérêts particuliers des régions à l'intérêt général. La fédération est le régime politique qui permet aux citoyens de mieux participer à l'administration des affaires publiques. Elle se veut le juste milieu entre les extrêmes de la centralisation (régime unitaire) et de la décentralisation (confédération).

Grâce à d'innombrables échanges de vues, à des arrangements et à des compromis entre gouvernements, le fédéralisme canadien a fourni aux citoyens de toutes les provinces des services de haute qualité. Il a contribué à réduire les disparités

entre les provinces, entre les régions et les citoyens. La fédération est le seul régime politique qui puisse assurer aux Canadiens les avantages d'un grand pays tout en favorisant la réalisation de leurs aspirations provinciales et régionales.

Le fédéralisme dans le monde

Le fédéralisme dans le monde

Le fédéralisme fait l'objet de débats, tant au Canada qu'à l'étranger. Qu'en est-il au juste de ce régime politique? D'où vient-il? Est-ce que d'autres pays l'ont adopté? Ce texte veut répondre notamment à ces questions en donnant un aperçu historique et géographique de l'expansion du fédéralisme aux quatre coins de la terre.

I. En feuilletant votre livre d'histoire

Les États-Unis d'Amérique de 1781 à 1788 étaient une confédération. Une confédération est une association d'États membres qui conservent leur pleine souveraineté, mais qui délèguent à des institutions centrales certaines compétences. Ce type de régime politique s'avéra insatisfaisant puisque les pouvoirs économiques, politiques et militaires étaient beaucoup trop décentralisés et ne permettaient pas à la population de vraiment bénéficier de tous les avantages de l'union. Le régime confédératif fut donc rejeté dès 1787 au profit d'un régime fédératif. Le modèle américain devait inspirer, par ses principes, la plupart des formules fédérales subséquentes de gouvernement. Il démontrait comment la mise en commun des connaissances techniques et des ressources pouvait contribuer à l'essor de tout un pays.

Influence de la technique et de l'économique

La révolution industrielle du XIXe siècle a bouleversé les moyens de production et l'allure des relations économiques entre les pays. Des inventions de première importance devaient d'abord permettre la mise au point de techniques nouvelles. Les produits ne sont plus fabriqués à la main dans de petits ateliers: la machine à vapeur et les machines-outils permettent désormais de produire en quantité dans les usines. Des régions industrielles se développent, l'artisanat rural disparaît. Il ne s'agit plus de travailler à la commande, mais de fabriquer en masse des objets à meilleur compte et de chercher ensuite à les

vendre sur des marchés de plus en plus élargis. Les nouveaux moyens de transport assurent une meilleure distribution des produits.

Le commerce se transforme donc afin de distribuer sur une plus grande échelle l'énorme production industrielle et agricole. Le commerce autrefois réduit aux boutiques et aux marchés des villes, profite de l'élargissement des marchés de consommation qui dépassent les limites ou les frontières des régions et des pays.

Devant cette nouvelle réalité économique marquée par l'industrialisation et par l'indépendance croissante des régions et des pays, les hommes se mettront à repenser les formes d'organisations politiques. Le régime fédératif devient alors la formule la plus en mesure de sauvegarder l'individualité des régions tout en assurant un minimum d'unité à l'ensemble. Au plan économique, il permet à chaque région d'un pays de s'approvisionner auprès des autres régions et au pouvoir central d'intervenir afin d'améliorer le sort de tous les citoyens. De plus, la fédération a une force de négociation sur le plan international qui dépasse celle qu'aurait tout État membre, s'il était seul. Dans le sillon de la révolution industrielle, le fédéralisme offre aux démocraties une formule politique apte à stabiliser et à régulariser les échanges économiques grandissants.

Influence d'événements politiques et militaires

La Suisse, à l'instar des États-Unis, a fait l'essai d'un régime confédéral avant d'opter pour le régime fédéral par des modifications successives de sa Constitution, en 1848 et en 1874. Les Suisses décident alors d'adopter ce type de régime politique qui leur permet d'accroître leur sécurité économique et militaire tout en préservant leurs caractéristiques linguistiques et culturelles.

Le XIX^{e} siècle a vu également le Brésil, le Canada et l'Australie se donner des régimes fédératifs.

Les événements marquants que connut le monde au XX^{e} siècle, pour ne mentionner que les deux guerres, ont incité plusieurs pays à la recherche d'une plus grande stabilité à adopter le fédéralisme. Le Mexique

est devenu une fédération en 1917. Le Venezuela et l'Argentine devenaient également des fédérations au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. En août 1949, le monde entier est attentif aux élections du premier Parlement fédéral en Allemagne de l'Ouest. Devenue indépendante de la Grande-Bretagne en 1947, l'Inde opte, trois ans plus tard, pour un régime fédératif.

Sur le continent africain, la décolonisation prête à l'expansion du fédéralisme, car des groupes ethniques différents peuvent alors s'unir et former des pays indépendants tout en gardant leurs caractéristiques particulières. Le Nigeria, avec plus de soixante millions d'habitants, et le Cameroun, avec seulement six millions d'habitants, ont, par exemple, reconstruit leur pays devenu indépendant, sur la base du fédéralisme.

Sur le continent européen, l'État yougoslave s'est donné des institutions de nature fédérale en 1947, tandis que la Tchécoslovaquie fonctionne sous ce régime depuis 1970.

II. En feuilletant votre livre de géographie contemporaine

Le régime fédératif peut prendre différents « visages », bien qu'en général il permette aux divers pays qui l'adoptent de jouir d'une plus grande force économique et politique, tout en respectant le caractère particulier des régions.

La Suisse, par exemple, a choisi le régime fédératif parce que ce mode d'organisation politique est le plus en mesure de répondre aux besoins de ses trois grandes communautés linguistiques d'expression allemande, française et italienne. L'article 146 de la Constitution suisse reconnaît d'ailleurs trois langues officielles correspondant à ces grandes communautés. En outre, le régime fédératif suisse assure à tout citoyen les droits de communiquer avec le gouvernement central et de subir un procès dans une des trois langues officielles du pays.

Aux États-Unis, le régime fédératif se traduit par un système présidentiel et non par un système parlementaire comme au Canada. Les intérêts régionaux sont protégés, car chaque État élit deux membres du Sénat au suffrage universel, quelle que soit l'importance de sa population. Le Sénat américain peut donc représenter les besoins des États et correspond véritablement à la nature fédérale du régime politique. Soulignons que l'ensemble de la population américaine élit le président, qui doit promouvoir l'intérêt national.

Notre rapide survol géographique peut enfin nous conduire en Allemagne de l'Ouest où on a su, là aussi, adapter le fédéralisme. Récente et moderne, sa Constitution se caractérise, en fait, par une grande souplesse. Plutôt que de diviser clairement le domaine de la souveraineté entre le Bund ou le Parlement central et les Laender (qui équivalent à nos provinces), les Allemands ont prévu une vaste zone où les pouvoirs législatifs sont concourrants, mais où le droit fédéral prime celui des Laender. Bien que culturellement homogène, l'Allemagne fédérale n'a pas doté son gouvernement central de compétences culturelles. Même si la Constitution réserve ces pouvoirs aux Laender, ces derniers ont préféré se donner une politique culturelle nationale. Le fédéralisme, encore une fois, se moulait à la volonté de l'ensemble des citoyens.

Près de la moitié des populations du globe vivent aujourd'hui en régime fédératif. Ce régime s'est établi sur tous les continents pour répondre aux besoins de l'ensemble des citoyens sans pour autant négliger leurs particularités. Un régime se caractérisera par ses différentes communautés linguistiques ou ethniques, tandis qu'un autre se distinguera par l'étendue de son territoire. Dans chacun des cas, toutefois, les deux ordres de gouvernement à la source du fédéralisme, l'État central et les États membres, collaboreront de façon à procurer de meilleurs services à la population du pays. Qu'il s'agisse des provinces canadiennes, des cantons suisses ou des États américains, chacun d'entre eux protège le caractère spécifique des citoyens d'une région pendant que le Parlement canadien, le Bund allemand ou le prési-

dent américain protège le caractère de solidarité et d'interdépendance qui est un gage de progrès pour l'ensemble des citoyens d'un pays.

Quelques exemples d'États fédératifs

Australie	République fédérale d'Allemagne
Brésil	Niger
Cameroun	Suisse
Canada	États-Unis
Tchécoslovaquie	Yougoslavie

Le Marché commun et l'expérience canadienne

Le Marché commun et l'expérience canadienne

L'expérience du Marché commun européen fait souvent l'objet de comparaisons. Cette forme d'association économique est souvent mise en parallèle avec d'autres formes d'association aux contextes politiques différents. Le Marché commun qui a été établi en 1957, a subi une évolution intéressante qu'on ne saurait expliquer parfaitement en quelques lignes. Nous pouvons toutefois faire certaines observations sur les liens qui unissent les pays membres du Marché commun et sur ceux qui regroupent les provinces dans le régime fédératif canadien.

I. La situation européenne

a) À la recherche d'une plus grande stabilité

L'idée d'une union européenne capable de maintenir la stabilité et la paix est née des nombreux conflits armés qui ont marqué l'histoire de l'Europe. Au XX^{e} siècle, les deux grandes guerres venaient confirmer les risques inhérents au nationalisme des pays européens. Devant la répétition et l'ampleur des dévastations engendrées par leurs conflits nationaux, les Européens étaient convaincus, à la fin des années 40, qu'il fallait prendre des mesures pour mettre fin à de tels affrontements. Du même coup, ils souhaitaient se distinguer des grandes puissances que représentaient les États-Unis et l'Union soviétique.

En 1946, Winston Churchill préconise une réconciliation franco-allemande au sein d'une Europe politiquement intégrée. D'autre part, on assiste, en 1949, à la formation de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) qui regroupe alors 10 pays européens ainsi que le Canada et les États-Unis.

Au plan économique, la fin des années 40 marque un net rapprochement entre les pays européens qui sentent le besoin d'unir leurs forces afin d'assurer leur prospérité et d'être capables de concurrencer les grandes puissances commerciales. Dans un premier temps, 16 pays européens s'unissent sous la ban-

nière de l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.É.) afin de mieux répartir l'aide en provenance des États-Unis. Trois essais d'unification de groupes de pays européens s'amorcent alors : le projet resté inachevé de l'union scandinave, celui de l'union France-Italie bloqué au stade de la négociation et enfin, la réalisation fructueuse du Benelux, regroupement de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg.

En 1951, le Traité de Paris fonde la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.), mais les Européens s'aperçoivent vite qu'il est illusoire et peu efficace de s'associer uniquement dans quelques secteurs économiques. Ils constatent également que les activités économiques sont fortement influencées par les activités politiques. Le Traité de Rome, en 1957, vient élargir l'intégration économique avec la création d'un marché commun. Cette nouvelle association regroupe alors la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Afin de faire fonctionner ce Marché commun, quatre institutions sont mises sur pied : le Conseil des ministres, la Commission, la Cour de justice et le Parlement européen. Elles emploient plus de 14 000 fonctionnaires à Bruxelles seulement.

b) Les institutions du Marché commun

Le Conseil des ministres

Les décisions importantes se prennent au Conseil de la Communauté économique européenne et le gouvernement de chacun des pays membres y occupe un siège. D'habitude, le ministre des affaires étrangères est le principal représentant de son pays, mais un gouvernement peut déléguer n'importe lequel de ses ministres aux réunions du Conseil.

Lorsqu'il s'agit de décisions particulièrement importantes le Conseil doit faire l'unanimité, mais dans la plupart des cas, une majorité suffit. Les votes des membres sont alors considérés en fonction de la population qu'ils représentent. Toutefois, le Conseil n'impose jamais sa volonté à un membre qui juge qu'une question relève de l'intérêt national fondamental. Lorsque le Conseil prend des décisions, il vise à l'unanimité et y arrive en général.

La Commission
La Commission est le corps administratif le plus important du Marché commun. Elle possède des pouvoirs qui lui permettent d'appliquer les traités unissant les pays membres. Ceux-ci ne jouissent toutefois pas tous d'une influence et d'un pouvoir égal à l'intérieur de la Commission. Ainsi, les quatre grands, l'Allemagne, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne, y ont chacun deux représentants, tandis que les autres n'en ont qu'un. L'association économique européenne ne signifie donc pas que tous les pays sont sur un pied d'égalité. L'influence de chacun est plus ou moins équivalente à l'importance de sa population et de son économie.

La Cour de justice
La Cour de justice est formée de neuf juges nommés pour six ans par les gouvernements des pays membres qui doivent s'entendre sur le choix des candidats. La Cour assure le respect de la légalité dans l'interprétation et l'application du traité du Marché commun. Elle peut obliger un pays membre à corriger tout manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité du Marché commun. La Cour peut aussi imposer des sanctions aux pays membres.

Le Parlement européen
Le Parlement européen est composé de 434 membres nommés par chacun des parlements nationaux. Le nombre de délégués d'un pays varie selon l'importance de sa population. Le Parlement donne son avis sur les projets de décision préparés par la Commission à l'intention du Conseil des ministres.

La Cour des comptes
La Cour des comptes, créée en 1977, contrôle la façon dont le budget est dépensé. Ses neuf membres sont nommés de la même façon que les juges de la Cour de justice, sur l'accord des neuf gouvernements.

c) L'évolution du Marché commun

Le Traité de Rome a permis la libre circulation des travailleurs, des capitaux et entreprises entre les pays membres. Ces derniers ont adopté une politique commerciale commune à l'égard des pays de

l'extérieur et abandonné leur droit de conclure séparément des accords commerciaux avec tout autre pays. En s'associant sur le plan économique, les pays membres du Marché commun ont accepté de voir diminuer le degré de souveraineté qu'ils avaient auparavant. Le pays membre ne pouvait plus poursuivre sa propre politique dans les domaines agricole et tarifaire, mais devait plutôt accepter une politique commune à tous les pays membres. Ainsi, la France n'a pu décider séparément du degré de protection tarifaire qu'elle voulait accorder à ses industries. Il lui a fallu discuter longuement cette question et s'entendre avec les autres pays du Marché commun.

En contrepartie, la création d'un seul marché commercial a donné de très bons résultats: les échanges commerciaux entre pays membres, la production industrielle et le niveau de vie ont connu une progression rapide.

Afin d'accroître les bénéfices de leur association, les pays membres ont dû coordonner leurs efforts et harmoniser leurs lois dans bon nombre de domaines. Par exemple, les pays membres ont été obligés de réviser certaines de leurs politiques monétaires et des transports, car elles avaient un impact important sur la politique agricole commune. Les Européens ont compris que les bénéfices de leur association seraient augmentés par une intégration de plus en plus complète de leurs économies. Ils ont également constaté qu'une association économique ne peut grandir et devenir efficace si elle n'est soutenue par une association politique. En d'autres mots, les avantages de l'association économique grandissent dans la mesure où les pays sacrifient en divers domaines, une part de leur indépendance.

Enfin, certains dirigeants du Marché commun mettent de plus en plus l'accent sur les questions qui touchent à la vie quotidienne, qu'il s'agisse de la création d'emplois ou de l'amélioration du réseau routier, et sont conscients de la nécessité d'un meilleur partage des richesses entre les Européens. La marche vers une saine union économique exige la réduction des disparités régionales, ce qui s'avère impossible en l'absence d'une volonté politique de redistribuer les richesses.

L'Europe du Marché commun compte trois nouveaux membres depuis le 1er janvier 1973, la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark. La Grèce s'y est jointe le 1er janvier 1981, et l'Espagne et le Portugal négocient leurs conditions d'entrée.

II. La situation canadienne

Le Canada, en choisissant un régime fédératif de gouvernement en 1867, a uni politiquement et économiquement des citoyens issus de régions et de groupes ethniques différents. Les Canadiens bénéficient donc depuis plus de 115 ans des avantages de l'intégration politique et économique que recherchent de nombreux Européens.

Comparativement au Marché commun, où les gouvernements des pays membres peuvent facilement étirer les négociations et souvent empêcher les compromis, le gouvernement fédéral canadien concilie les intérêts des régions, car il est directement mandaté par l'ensemble de la population du Canada.

Les Canadiens peuvent ainsi encadrer politiquement leurs activités économiques et sociales. De plus, dans le régime fédératif canadien, les politiques de partage des ressources ont contribué à réduire les disparités entre les différentes régions du pays. Contrairement aux pays membres du Marché commun qui sont aux prises avec des écarts prononcés sur les plans économique et social, chacune des provinces canadiennes a pu profiter des bienfaits des programmes de redistribution des richesses du gouvernement fédéral.

Ainsi, la province de l'Alberta fut aidée par le gouvernement fédéral, alors qu'elle faisait face à de graves difficultés économiques durant les années 50. Aujourd'hui, cette province collabore aux efforts du gouvernement fédéral pour aider financièrement les provinces moins fortunées.

En régime fédératif, les provinces les plus faibles ne sont pas à la merci des provinces les plus favorisées. Contrairement à une simple association, vulnérable à tout changement de circonstances, la fédération établit un lien de solidarité entre ses membres. Si les

juridictions des deux ordres de gouvernement donnent lieu à des tensions périodiques au Canada, notre régime permet de concilier les intérêts régionaux mieux qu'une simple association d'états où toute décision doit en pratique être prise à l'unanimité.

L'intérêt commun n'est pas alors soumis au véto d'un intérêt particulier, car la Constitution dessert les intérêts communs de prospérité, de santé et d'épanouissement culturel. Lorsqu'une crise éclate, comme celle du pétrole en 1973, on comprend les avantages d'un régime fédératif qui permet aux 24 millions de Canadiens de faire équipe et d'être solidaires.

L'expérience européenne témoigne de la nécessité pour les pays membres d'une association économique, de chercher à s'intégrer sur le plan politique. Pour sa part, le fédéralisme canadien s'avère une formule d'association politique et économique qui permet d'aller au-delà des avantages limités d'une simple association économique.

Certains aspects de la souplesse du fédéralisme canadien

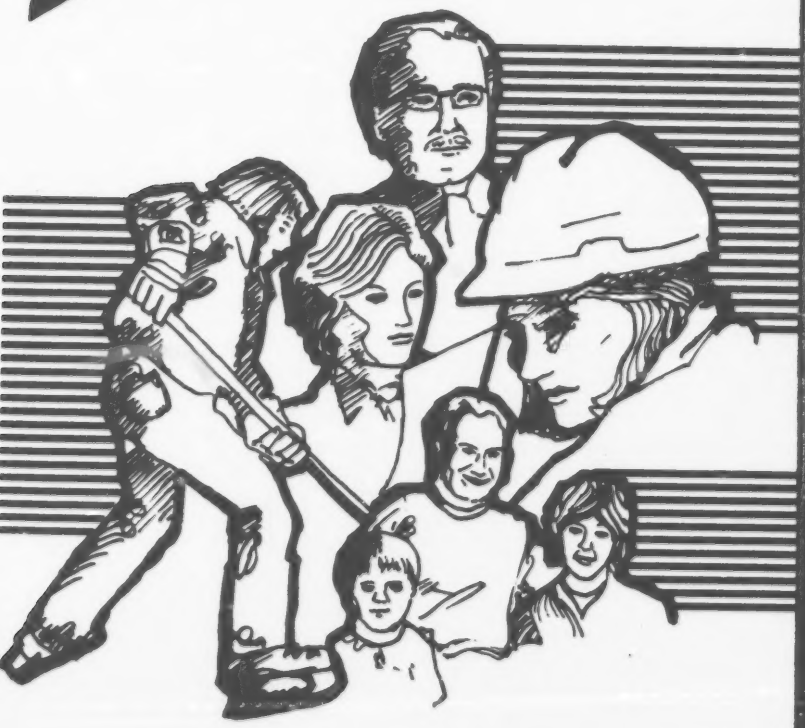


Table des matières

Page

I. Introduction 27

II. Centralisation et décentralisation: aperçu historique 28

III. La sécurité du revenu 32
- Les pensions de vieillesse 32
- Les régimes de retraite 33
- L'assurance-chômage 33
- Les allocations familiales 34

IV. Les services sociaux 36
- L'assurance-hospitalisation 36
- L'assurance-maladie 37

V. L'économie 40
- Le développement régional 40
- La péréquation 43

VI. L'immigration 45

VII. Perspective internationale 47

VIII. Conclusion 50

Certains aspects de la souplesse du fédéralisme canadien

I. Introduction

Si l'on tente d'étudier et d'évaluer la souplesse du fédéralisme canadien, l'on doit définir le concept même de fédéralisme. Les fédérations sont le résultat d'unions politiques, et la géographie, l'économie et la sécurité d'un pays sont les facteurs déterminants dans la création de ces unions. L'attrait essentiel du fédéralisme, par rapport aux autres genres d'union, se trouve dans sa nature, car il peut satisfaire d'une part les intérêts régionaux et d'autre part, les objectifs communs de l'ensemble. Au Canada, quatre provinces se réunirent en 1867, puis l'union se développa et évolua pour donner le résultat que nous connaissons aujourd'hui.

La nature du fédéralisme fait en sorte qu'il n'y a pas de modèle universel. Il existe autant de sortes de fédérations qu'il y a de genres d'entente. Afin d'étudier le phénomène et d'être en mesure d'établir des comparaisons entre les fédérations, nous pouvons examiner leur structure de deux façons :

- *Les dispositions constitutionnelles ;* le genre de gouvernement en place, le partage des pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux;
- *Les dispositions financières;* les politiques en matière d'économie, leur formulation et leur application dans le cadre constitutionnel et l'équilibre des bénéfices et du fardeau fiscal pour les citoyens de la fédération.

Dans l'exposé qui suit, alors que l'on attachera une certaine importance à l'étude des dispositions constitutionnelles, notre examen des éléments contribuant à la souplesse du fédéralisme canadien débouchera sur des exemples nombreux tirés de dispositions financières innovatrices. On retrouve, dans le domaine de la sécurité du revenu, des exemples de la souplesse des dispositions constitu-

tionnelles et financières. Il est d'ailleurs possible de mesurer la centralisation économique, par opposition à la décentralisation, en analysant les conséquences des ententes financières : il s'agit là d'une première illustration de la souplesse du fédéralisme.

II. Centralisation et décentralisation : aperçu historique

Dans le contexte du fédéralisme canadien, les mots centralisation et décentralisation ont connu diverses acceptions selon les époques. Ces mots continuent d'être compris différemment selon les personnes. La question de la centralisation ou de la décentralisation demeure donc au coeur même du débat politique dans notre pays. Quels que soient les mérites de l'argumentation philosophique de l'une ou l'autre de ces deux tendances, l'histoire nous montre que le Canada a toujours su s'adapter aux changements de situation.

Le fédéralisme canadien découle de réalités politiques, culturelles, sociales et économiques. Ces réalités ont parfois contraint le gouvernement fédéral à modifier son rôle. Ainsi, lors de la dépression des années 30, le public canadien a insisté pour que le gouvernement fédéral assume le leadership national nécessaire, pour atténuer d'une part les conséquences de l'instabilité économique et affirmer d'autre part le droit de tous les Canadiens à un niveau de vie minimal, indépendamment des considérations géographiques. Ces demandes ont favorisé une certaine centralisation. Le gouvernement du Canada a alors élargi ses activités sur le plan économique et a lancé des programmes sociaux, comme l'assurance-chômage. Les provinces canadiennes étaient unanimes, en 1940, pour que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de ce programme d'aide aux travailleurs. De plus, le Canada, comme la plupart des régimes fédératifs de l'Occident, a connu une ère de centralisation au cours des deux guerres mondiales.

Au fil des ans, les activités des provinces se sont également multipliées. À la demande de la popula-

tion, le rôle des gouvernements provinciaux s'est accru considérablement dans des domaines comme celui des affaires sociales (hôpitaux, aide sociale) et de l'éducation, mais aussi sur le plan économique : la construction d'autoroutes et de barrages hydro-électriques, la création de sociétés de la Couronne dans le domaine des finances et des ressources, et des interventions de l'État dans l'essor industriel.

Notre pays a connu des périodes où le gouvernement fédéral a joué un rôle prédominant dans les affaires publiques, d'autres où les provinces ont assumé ce rôle. Autrement dit, les périodes de centralisation ont alterné avec les périodes de décentralisation.

Le sénateur Maurice Lamontagne, qui a déjà été professeur d'économie à l'université Laval, a commenté l'évolution du fédéralisme canadien en ces termes :

> Le statu quo dont on parle tant de nos jours correspond beaucoup plus à un mythe qu'à une réalité dans une perspective canadienne. En fait, notre fédéralisme a toujours été l'un des plus flexible au monde. Depuis 1867, nous avons connu quatre régimes différents à l'intérieur d'une Constitution demeurée sensiblement la même. Nous avons eu d'abord un système très centralisé au sein duquel le gouvernement fédéral exerçait toutes les principales responsabilités de l'État, les provinces étant reléguées au rôle de grandes municipalités. Après le premier conflit mondial, les provinces assumèrent un rôle dominant au sein de la fédération. Avec la Deuxième Guerre mondiale, l'hégémonie fédérale réapparut, mais depuis 1957, surtout quand les paiements de péréquation furent inaugurés, les provinces ont recommencé à jouer un rôle central au sein de la fédération.[1]

Les variations dans le rôle exercé par le gouvernement central et par les provinces sont bien illustrées par la répartition des dépenses directes en biens et en services engagées par les divers gouvernements au cours des 115 dernières années.

Le tableau suivant illustre comment, d'une période à l'autre, le régime fédéral canadien est passé de la centralisation à la décentralisation et vice-versa. C'est ainsi que nous pouvons constater qu'en 1870,

[1]Lamontagne, Maurice, *Fédéralisme ou association d'États indépendants*, Université de Montréal, 6 avril 1977, p. 19.

les dépenses directes en biens, en services et en formation brute de capital du gouvernement fédéral constituaient 52 p. 100 de l'ensemble des dépenses gouvernementales. En 1980, les dépenses directes en biens et en services du gouvernement du Canada représentaient seulement 22 p. 100 de l'ensemble des dépenses gouvernementales, tandis que la part des provinces et des municipalités était de 78 p. 100.

Répartition des dépenses directes en biens, en services et en formation brute de capital*

	gouvernement fédéral (%)	gouvernement provincial (municipalités inclues) (%)
1870	52%	48%
1926	26%	74%
1950	41%	59%
1975	24%	76%
1980	22%	78%

SOURCE: Statistique Canada, Comptes nationaux.

* Les dépenses courantes relatives aux biens, aux services et à la formation brute de capital ne constituent qu'un élément de l'ensemble des dépenses gouvernementales. Ceci ne comprend pas, par exemple, les paiements de transfert aux individus ou aux autres ordres de gouvernement.

Depuis la seconde guerre mondiale, tous les gouvernements au Canada, et dans l'ensemble des pays occidentaux, ont connu une croissance rapide de leurs activités et de leurs dépenses. Au Canada, ce sont les gouvernements provinciaux et municipaux qui ont de loin, enregistré le taux de croissance le plus rapide. Entre 1960 et 1979, les dépenses totales du gouvernement fédéral se sont multipliées par 7,4 tandis que les dépenses des gouvernements provinciaux et locaux se sont multipliées par plus de 11. Ceci inclut les paiements de transfert, ainsi que les dépenses provinciales et municipales.

Cette augmentation des activités des gouvernements au Canada les a amené à se concerter et à collaborer de plus en plus étroitement dans le cadre des

conférences fédérales-provinciales, qui sont devenues l'une des réalités les plus importantes de notre régime politique.

Les institutions politiques et administratives du fédéralisme canadien évoluent. Sans cesse, des négociations et des accommodements interviennent, ce qui assure l'harmonie entre la diversité des intérêts provinciaux et l'aspiration des Canadiens à la stabilité et à la prospérité. Voilà pourquoi un observateur averti de la scène politique canadienne y voit osciller centralisation et décentralisation, selon les pressions et les besoins du moment.

Cette réalité est facile à illustrer si l'on compare comme au tableau II, le total des revenus du gouvernement au cours des 50 dernières années.

Partage des revenus gouvernementaux à l'échelle fédérale, provinciale et municipale.
(L'on soustrait les subventions fédérales des revenus fédéraux pour les ajouter aux revenus des provinces et des municipalités).

	Fédéral (%)	Provincial et municipal (%)
1930	30,5	69,5
1940	50,2	49,8
1945	69,2	30,8
1950	59,8	40,2
1960	51,6	48,4
1970	39,8	60,2
1979	43,5	56,5
1980	44,1	55,9

SOURCE: Ministère fédéral des Finances, Comptes économiques nationaux.

Après ce bref aperçu historique de la souplesse financière, il nous faut étudier d'autres domaines importants.

III. La sécurité du revenu

La souplesse du fédéralisme canadien se manifeste dans la sécurité du revenu. Le fédéralisme canadien a permis la mise en oeuvre d'un grand nombre de programmes relatifs au revenu qui n'auraient pu être imaginés par les Pères de la Fédération en 1867. Parmi ces programmes, les plus importants sont ceux des pensions de vieillesse, des régimes de retraite du Canada et du Québec, de l'assurance-chômage et des allocations familiales.

Les pensions de vieillesse
En 1917, les deux ordres de gouvernement établirent ensemble un régime commun de pensions de vieillesse prévoyant la participation fédérale au coût des pensions accordées par les provinces, aux personnes nécessiteuses de plus de 70 ans. Ce programme fut progressivement mis en vigueur au gré des provinces.

Vers la fin des années 40, le Régime canadien des pensions de vieillesse n'avait pas suivi l'évolution du pays. L'ensemble des Canadiens semblait alors souhaiter qu'on adopte un régime de pensions pancanadien qui garantirait une plus grande sécurité du revenu à toutes les personnes âgées.

Le gouvernement fédéral forma alors un comité parlementaire pour étudier la question. Des rencontres fédérales-provinciales eurent lieu par la suite pour trouver la meilleure formule et, en 1950, c'est à l'unanimité que les provinces approuvaient l'adoption du Régime fédéral des pensions de vieillesse. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (A.A.N.B.) fut modifié en conséquence en 1951 et le gouvernement fédéral adopta la loi sur ce type de pensions avant de mettre en oeuvre un programme à l'échelle du pays. Le nouvel article 94(A) de l'*A.A.N.B.* prévoyait que toute nouvelle législation fédérale ne devrait pas gêner l'exécution des lois présentes ou futures, adoptées par les provinces dans ce domaine.

Cette collaboration fédérale-provinciale permit donc, dès 1951, à tous les Canadiens âgés de 70 ans et plus de recevoir un supplément de revenu. Depuis cette date, l'âge de la retraite est passé à 65 ans et

des modifications importantes ont été apportées au régime par le gouvernement fédéral. Ainsi, c'est à partir de 1966 que les personnes âgées à très faible revenu ou sans autre ressource que leur pension de vieillesse commencèrent à disposer d'un supplément mensuel de revenu garanti. De même, c'est en 1975 qu'une allocation mensuelle est versée pour la première fois au conjoint de tout Canadien touchant la pension de vieillesse, pourvu que le conjoint soit âgé de 60 à 65 ans et que le couple n'ait qu'un faible revenu.

Les régimes de retraite (Régime de pensions du Canada et Régime des rentes du Québec)
Au cours des années 60, les gouvernements fédéral et provinciaux ont examiné la possibilité d'adopter des régimes de retraite à partir de contributions personnelles. Il existait, bien sûr, des fonds de pension privés, mais les souscripteurs perdaient souvent leurs bénéfices en changeant d'emploi. Il était donc devenu impérieux d'adopter un régime universel qui, tout en permettant la mobilité des Canadiens, leur garantissait une sécurité de revenu plus adéquate.

L'article 94(A) de l'*A.A.N.B.* donnait le droit aux ordres fédéral et provincial de légiférer en cette matière. Les gouvernements fédéral et québécois présentèrent donc des projets offrant un revenu garanti aux retraités. Mais la mise en application de ces projets était perçue différemment par les deux gouvernements en présence. Des négociations et des discussions eurent donc lieu dans le cadre de rencontres fédérales-provinciales. Après deux ans, les deux gouvernements s'accordèrent sur les modalités d'application du nouveau régime.

L'assurance-chômage
Le régime d'assurance-chômage est un autre exemple de la souplesse du fédéralisme. À la fin des années 20 et au début des années 30, alors que la crise économique touchait tout le Canada et réduisait au chômage des milliers de citoyens, le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux pressentirent la nécessité d'adopter un régime d'assurance-chômage.

Pour sa part, le gouvernement fédéral estimait qu'une politique nationale s'imposait pour que tous les Canadiens bénéficient du même niveau de revenu. Le chômage sévissait partout au Canada et les personnes sans travail avaient besoin d'un revenu minimal pour subsister. Les provinces les plus touchées étaient précisément celles qui avaient besoin de revenus supplémentaires.

Des négociations débutèrent en 1937, et se poursuivirent pendant trois ans. En 1940, les provinces permirent au gouvernement fédéral de modifier l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et de créer un programme d'assurance-chômage.

Comme la *Loi sur l'assurance-chômage* tient compte des besoins régionaux et de l'évolution des conditions économiques, elle a été modifiée à plusieurs reprises au fil des années. Les modifications apportées au régime d'assurance-chômage illustrent une souplesse d'application, ainsi par exemple les citoyens des régions à fort taux de chômage peuvent bénéficier de prestations pendant des périodes plus longues que ceux des régions les moins touchées par le chômage.

Les allocations familiales

Le fédéralisme canadien a dû faire preuve de souplesse dans un autre domaine, celui des allocations familiales. Au cours des années 20 et 30, certaines provinces avait aidé les familles dans le besoin au moyen de programmes d'allocations accordées aux mères de famille, mais toutes les provinces n'étaient pas financièrement en mesure de fournir cette aide. Il était aussi évident que ces provinces ne pourraient adopter les mesures sociales qui, vers 1940, étaient devenues nécessaires. À l'échelle du pays, il fallait s'efforcer de maintenir le pouvoir d'achat des familles canadiennes afin de préserver la santé de l'économie et d'éviter de revivre les heures sombres du lendemain de la Première Guerre mondiale.

Le gouvernement fédéral décida d'exercer son pouvoir dans ce domaine. Il mit sur pied, en 1946, un régime d'allocations afin d'aider les familles de toutes les provinces par un versement mensuel aux

mères, pour chaque enfant de moins de 16 ans. Au début des années 60, certaines provinces s'intéressèrent à nouveau à cette question. Ainsi, le Québec offrit une allocation provinciale d'aide aux jeunes de 16 et 17 ans. Mises en application en 1961, ces mesures procurèrent aux familles québécoises un surplus budgétaire permettant de prolonger la fréquentation scolaire, une condition préalable au versement des allocations.

Aucune autre province ne prit de telles mesures. Le gouvernement fédéral, estimant que la situation socio-économique des années 60 exigeait une réévaluation des politiques sur le revenu, décida de réexaminer complètement la situation. Une étude intitulée *Sécurité de revenu pour les Canadiens* recommandait notamment une révision du régime d'allocations familiales.

On entreprit des discussions fédérales-provinciales. La série de négociations se termina en 1973, par l'adoption d'un nouveau programme canadien d'allocations familiales.

Ainsi, le gouvernement fédéral continuait à verser des allocations familiales pour tous les enfants de 18 ans et moins, ce qui procurait aux familles de toutes les provinces un certain revenu. Il fut par ailleurs décidé que toute province pourrait demander au gouvernement fédéral de modifier son taux d'allocation. Les versements pourraient varier selon l'âge de l'enfant ou le nombre d'enfants par famille, à condition que le versement mensuel minimal soit au moins égal à 60 p. 100 du versement fédéral, et que le versement mensuel moyen pour tous les enfants de cette province soit égal à celui du gouvernement fédéral. Au surplus, les provinces qui désireraient verser une allocation supplémentaire en auraient la possibilité.

Au Canada, ce sont quelque 7 millions d'enfants issus de 3,5 millions de familles qui bénéficient des résultats tangibles de cette coopération fédérale-provinciale. Seules l'Alberta et la province de Québec ont décidé de profiter de la variation des taux d'allocations familiales, mais chaque famille canadienne a pu recevoir un meilleur revenu. Le Québec a son propre régime d'allocations familiales qu'il

finance et administre lui-même, et l'Île-du-Prince-Édouard offre des allocations supplémentaires à partir du cinquième enfant. Ces allocations sont comprises dans le versement fédéral mensuel. Aucune des autres provinces n'accorde de versement supplémentaire, mais le programme d'allocations familiales leur laisse la possibilité d'ajuster leurs versements aux conditions particulières qui pourraient survenir.

IV. Les services sociaux

Tous les Canadiens bénéficient d'un certain nombre de services sociaux essentiels qui ont fait l'objet d'ententes entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les deux programmes les plus importants sont l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie.

Ces programmes de santé offerts aux Canadiens illustrent, concrètement, la souplesse du fédéralisme.

L'assurance-hospitalisation
C'est au milieu des années 50 que les Canadiens manifestèrent leur intérêt pour un régime d'assurance-hospitalisation. Les provinces demandèrent que la question soit discutée à l'occasion d'une conférence fédérale-provinciale qui se tenait à cette époque. L'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario, Terre-Neuve et la Saskatchewan avaient déjà une forme d'assurance-hospitalisation mais, exception faite de la Saskatchewan, cette assurance ne couvrait qu'un faible pourcentage de la population. Pour sa part, le gouvernement fédéral voulait aider les provinces à offrir des services médicaux à tous les Canadiens et désirait que tous les citoyens de chaque province bénéficient de tels services.

À la suite de ces nouvelles discussions, le gouvernement fédéral prépara un projet d'assurance-hospitalisation pour l'ensemble du Canada, fondé sur le principe des régimes provinciaux intégrés. Les négociations qui suivirent aboutirent à une entente selon laquelle le gouvernement fédéral verserait à chaque province 50 p. 100 des coûts d'assurance-hospitalisation. De fait, il s'agissait d'une entente à frais partagés en vertu de laquelle chaque province

administrerait son propre programme d'assurance-hospitalisation et payerait la seconde moitié des coûts engagés. L'entente était non seulement assujettie à des normes élevées, mais à des standards permettant à tous les Canadiens de bénéficier des mêmes avantages partout au Canada.

La *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostics* fut adoptée en 1957. Et c'est au cours des années suivantes que, tour à tour, les provinces signèrent à ce propos des ententes avec le gouvernement fédéral. Depuis 1961, toutes les provinces canadiennes administrent un régime d'assurance-hospitalisation. Aujourd'hui, plus de 99 p. 100 des Canadiens sont ainsi à l'abri des coûts élevés des services hospitaliers.

L'assurance-maladie

Heureux du succès du programme d'assurance-hospitalisation, les Canadiens s'intéressèrent ensuite à une assurance-consultation médicale. Le gouvernement fédéral et les provinces avaient déjà étudié cette question; de fait, dès les années 50, ils avaient convenu qu'une telle assurance devrait constituer la deuxième phase d'un programme d'assurance-maladie. Cependant, certaines provinces avaient estimé à l'époque qu'il ne s'agissait pas d'une priorité.

Des régimes d'assurance privés existaient déjà et trois gouvernements provinciaux avaient voté des lois concernant les soins médicaux. Pour sa part, le gouvernement fédéral jugeait qu'il s'agissait d'un service essentiel. La Commission royale d'enquête Hall sur les services de santé nous apprit que si environ 60 p. 100 des Canadiens avaient une forme d'assurance quelconque couvrant les frais médicaux, quelque 30 p. 100 de ces personnes étaient en fait mal protégées.

Devant une telle situation, le gouvernement fédéral organisa, en 1965, des rencontres avec les provinces et proposa la mise en application d'un programme d'assurance médicale à l'échelle pan-canadienne. Le gouvernement fédéral était prêt à verser 50 p. 100 des frais médicaux aux provinces qui souscriraient à ce régime. Les provinces devaient répondre en retour à

certaines conditions pour assurer un minimum d'uniformité et ainsi protéger les Canadiens déménageant d'une province à une autre. Il fut convenu, comme dans le cas de l'assurance-hospitalisation, que les provinces administeraient elles-mêmes ce régime à frais partagés.

Après des négociations ardues, le Parlement fédéral adopta la *Loi sur les soins médicaux*. Chaque province en fit autant et le Nouveau-Brunswick fut, en 1970, la dernière province à accepter de participer à ce régime.

Ces régimes permettent aux provinces d'offrir des services comme bon leur semble, et de financer elles-mêmes leur part des dépenses selon leurs propres critères. Il s'ensuit des différences d'une province à l'autre. Certaines provinces ont créé des fonds ou des commissions spéciales, d'autres administrent ces régimes par l'intermédiaire d'un ministère de la Santé, alors que d'autres encore financent leur régime au moyen de cotisations, de retenues sur la paie, ou en puisant à même les impôts sur le revenu.

Depuis la mise en application des régimes d'assurance-maladie, la collaboration fédérale-provinciale a aussi donné aux provinces une plus grande latitude en ce qui concerne le financement et l'adaptation de ces services aux besoins locaux. Plusieurs modifications importantes ont été apportées depuis les années 60, deux méritent d'être mentionnées.

Le premier changement est intervenu au milieu des années 60, alors que plusieurs des provinces, en particulier le Québec, désiraient avoir une plus grande autonomie dans le secteur du financement de ces régimes. Le gouvernement fédéral accepta donc d'accorder aux provinces une réduction d'impôt fédéral pour leur permettre d'augmenter les impôts provinciaux, plutôt que de leur transférer des sommes au comptant comme cela avait été convenu à l'origine.

Le Québec fut la seule province à profiter de cette nouvelle entente et à assumer ainsi la pleine responsabilité du financement de ses programmes. Cet

accord lui permit de bénéficier des mêmes avantages financiers qu'au moment où des versements au comptant étaient effectués directement par le gouvernement fédéral. La *Loi de 1965 sur les programmes établis (entente provisoire)* a permis une application flexible de ces programmes, car elle prévoyait une clause de retrait (opting-out) sans pénalité, pour toute province qui voulait se retirer de certains programmes conjoints.

D'autres modifications aux programmes des soins médicaux furent apportées au cours des années 70 : l'augmentation continuelle des coûts de ces programmes et le souci de mieux répondre aux besoins et aux conditions locales les justifiaient. Elles se révélèrent fructueuses tant à l'échelle provinciale que fédérale.

Afin d'assurer un meilleur contrôle des coûts des programmes, il fut décidé à l'unanimité que la contribution du gouvernement fédéral ne serait pas « liée » au montant d'argent dépensé par les provinces, mais que sa contribution serait déterminée en fonction de la croissance de son économie. Les provinces gagnèrent ainsi plus de liberté sur le plan fiscal par le truchement du transfert d'impôts. De plus, grâce à l'abolition de certains prérequis, les provinces obtinrent toute la latitude voulue pour adapter leurs programmes à leurs propres besoins.

En 1977, le secrétaire américain à la Santé, à l'Éducation et au Bien-être, M. Joseph Califano, laissait entendre que le Canada avait vingt ans d'avance sur les États-Unis dans le domaine des services sociaux, et que son pays devait s'en inspirer. Sans doute est-ce là un témoignage qui souligne les efforts d'adaptation et d'innovation de nos gouvernements pour mieux servir les Canadiens. M. Califano devait notamment déclarer que le système qui a cours au Canada est « un des meilleurs modèles que nous puissions suivre — une mine de connaissances sur l'une des questions sociales et politiques les plus importantes de notre époque ».

Toutefois, il est bon de faire remarquer que la mise en application de programmes à frais partagés entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces ne

s'est pas limitée seulement aux soins médicaux et hospitaliers. Au cours des années, plusieurs autres ententes ont été conclues entre les divers ordres de gouvernement pour offrir aux Canadiens des programmes à frais partagés dans le domaine du bien-être social et de l'éducation post-secondaire.

V. L'économie

Le développement régional

La souplesse du fédéralisme canadien apparaît aussi manifestement dans le domaine de l'économie. Depuis 1867, une des plus importantes fonctions du gouvernement fédéral a été de mettre en oeuvre des politiques pour favoriser l'expansion économique régionale au Canada et assurer le développement le plus équilibré possible de chacune des régions du pays.

Vers la fin des années 50, il devenait évident que le développement de certaines régions était beaucoup plus lent que d'autres : le gouvernement fédéral décida donc d'allouer aux régions économiquement moins pourvues des fonds provenant des régions ayant une expansion économique plus rapide. Le gouvernement central a par conséquent estimé qu'il serait utile de concevoir des programmes nationaux avec l'aide et la collaboration de provinces.

Adoptée en 1961, la *Loi sur le développement et la réhabilitation agricole,* qui constitue le premier d'une série d'accords fédéraux-provinciaux sur le développement économique, naquit des consultations menées avec les provinces*. Cette loi permit aux gouvernements fédéral et provinciaux de conclure des ententes pour la protection conjointe des terres agricoles et des cours d'eau. En 1966, un fonds pour le développement économique rural fut ensuite créé pour appuyer les régions qui avaient besoin d'une

* Les programmes issus de la *Loi sur le développement et la réhabilitation agricole* sont maintenant tous terminés, à l'exception du programme spécial destiné aux autochtones du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

aide supplémentaire. Ici aussi, le gouvernement fédéral en est arrivé à des ententes avec les provinces, mais le développement industriel eut préséance sur le développement agricole.

En plus de ces programmes conjoints, certaines provinces se dotèrent également de programmes propres à favoriser l'expansion économique régionale si bien qu'en 1969, en conjuguant leurs efforts, les deux ordres de gouvernement avaient déjà réalisé certains progrès pour éliminer les inégalités régionales. Le succès des négociations fédérales-provinciales des huit dernières années a permis la mise en application de mesures nouvelles et originales qui ne cessent d'accroître l'efficacité des politiques de développement régional.

La création du ministère fédéral de l'Expansion économique régionale (MEER) en 1969 s'est avérée une bonne initiative. Ce ministère a pu, pour la première fois, coordonner tous les programmes conjoints existants et, avec sa réorganisation en 1973, étudier directement sur place les conditions économiques et sociales des régions économiquement faibles du Canada. Il fallut passer ainsi par la décentralisation. L'on créa quatre bureaux régionaux: Moncton, Montréal, Toronto et Saskatoon. On dota en outre chaque capitale provinciale d'un bureau du MEER.

La majorité des projets à frais partagés récemment entrepris par le MEER sont axés sur des programmes conjoints à long terme. Le ministère a aidé les provinces à identifier leurs besoins économiques et à réaliser des programmes de développement en respectant les priorités qu'elles s'étaient fixées. Le tableau III indique le montant des investissements faits par le MEER depuis sa création.

Dépenses du MEER de 1969/1970 à 1980/1981
(En millions de $)

Province	1969/1970 à 1979/1980 ($)	1980/1981	Total ($)	1980/1981 Par habitant ($)
Terre-Neuve	612 560	48 063	660 563	82.88
Nouvelle-Écosse	480 560	56 871	537 431	66.71
Île-du-Prince-Édouard	269 393	33 009	302 402	265.56
Nouveau-Brunswick	598 455	63 044	661 499	89.16
Québec	1 356 661	167 590	1 524 251	26.59
Ontario	243 051	34 564	277 615	4.03
Manitoba	286 319	57 803	344 122	56.21
Saskatchewan	328 913	76 838	405 751	79.28
Alberta	177 651	17 681	195 332	8.51
Colombie-Britannique	111 929	38 475	150 404	14.59
Autres	260 184	35 906	296 090	–
Total Tout le Canada	4 725 622	629 844	5 355 466	26.34

NOTE: Les présentes dépenses comprennent celles de la Direction générale du ministère, du Conseil de développement de l'Atlantique et de l'Ouest, et des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon.

En examinant les données du tableau, on constate que c'est la région atlantique, région quelque peu éloignée des grands centres économiques, où les industries secondaires sont relativement peu nombreuses et dont l'économie dépend des pêcheries des ressources forestières et de l'agriculture, qui préoccupe le plus le gouvernement fédéral, et a donc bénéficié de l'aide la plus importante par rapport au nombre d'habitants.

Les activités dans l'Ouest ont été conçues dans le but de promouvoir une économie diversifiée et d'équilibrer les possibilités de développement et d'emploi. L'on y a entrepris plusieurs projets dans le but de favoriser le développement des industries et du tourisme. En outre, un éventail de projets agricoles est toujours régi par la *Loi sur l'administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP).*

L'entente-cadre et les ententes auxiliaires sur le développement régional représentent une autre réalisation d'envergure. Dans le cadre de ces ententes, le gouvernement fédéral et chacune des provinces ont négocié une formule générale de développement, étalée sur une période de dix ans,

qui coordonne les programmes fédéraux et provinciaux et prévoit des rencontres annuelles. L'entente-cadre est souple et les deux ordres de gouvernement peuvent réaliser des projets précis pour répondre aux besoins spécifiques de chaque région. Les projets entrepris dans le cadre des ententes auxiliaires varient selon les circonstances, les régions, et selon les besoins et les désirs de chaque province.

En janvier 1982, le gouvernement fédéral modernisait son approche du développement économique en réorganisant notamment certains départements.

Il comptait ainsi augmenter, pour tous les Canadiens, l'efficacité de l'aide gouvernementale dans les domaines de l'emploi et de l'économie et se donner une vue d'ensemble du développement économique régional et des efforts réalisés à l'exportation.

L'annonce de la dissolution du MEER et l'intégration de plusieurs de ses sections, ainsi que de certains services du département de l'Industrie et du Commerce, au nouveau département de l'Expansion régionale et industrielle de même que la création d'un nouveau département d'État pour le Développement économique et régional, faisaient partie des mesures prises.

Le Service des délégués commerciaux et ses opérations en pays étrangers passaient du ministère de l'Industrie et du Commerce à celui des Affaires extérieures.

La péréquation

La péréquation est un programme fédéral de compensation financière destiné aux régions économiquement défavorisées. Ces mesures furent d'abord introduites en 1957 pour permettre le fonctionnement des services sociaux dont les coûts s'étaient accrus rapidement après la seconde guerre mondiale.

Puisque tous les Canadiens avaient besoin de ces services, toutes les provinces se trouvèrent devant la nécessité de dégager des fonds suffisants pour satisfaire à leurs exigences. Le régime fédéral

démontra encore une fois sa souplesse, puisqu'il permit au gouvernement central de mettre sur pied ce programme de péréquation.

Contrairement aux programmes de péréquation de certains pays fédératifs, le programme canadien est inconditionnel et les provinces sont donc libres d'utiliser l'argent reçu comme bon leur semble. En examinant la portée et l'étendue de ses programmes régionaux d'expansion économique et de son programme de péréquation, il est évident que le Canada est une fédération très décentralisée.

Les paiements de péréquation s'effectuent à l'aide d'une formule qui tient compte de l'évolution de la conjoncture économique et, par conséquent, du montant des recettes fiscales prélevées chaque année par les provinces. Quoi qu'il en soit, le gouvernement central, au fil des années, a perfectionné cette formule après avoir mené de nombreuses consultations auprès des provinces. Cette formule tient donc compte aujourd'hui des caractéristiques fiscales de chaque province. La gamme des taxes provinciales comporte notamment les impôts sur le revenu, les taxes générales de vente, les taxes sur l'alcool, le tabac, l'essence, les taxes foncières prélevées pour l'éducation, et divers autres droits et taxes imposés sur les richesses naturelles.

En 1979-1980, les paiements de péréquation versés par le gouvernement fédéral à sept provinces se sont élevés à plus de 3,1 $ milliards. En 1980-81, ces paiements dépassaient les 3,3 $ milliards.

Estimation des sommes dûes en péréquation à chaque province, 1980-1981

Province	Total des paiements (en millions de $)	Par habitant ($)
Terre-Neuve	371,8	641.00
Île-du-Prince-Édouard	91,2	733.00
Nouvelle-Écosse	465,5	546.00
Nouveau-Brunswick	348,9	493.00
Québec	1 846,1	292.00
Manitoba	346,4	336.00
Saskatchewan	73,9	76.00

Prévisions de 1981-1982

Province	Total des paiements (en millions de $)	Par habitant ($)
Terre-Neuve	434,1	742.00
Île-du-Prince-Édouard	101,4	816.00
Nouvelle-Écosse	503,8	588.00
Nouveau-Brunswick	396,2	558.00
Québec	1 965,1	310.00
Manitoba	380,6	370.00
Saskatchewan	84,3	86.00
TOTAL	3 865,5	

La Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario ne reçoivent pas de paiements de péréquation en ce moment puisqu'elles ont des revenus au-dessus de la moyenne nationale. Des dix provinces, seule l'Ontario n'a jamais rien touché. L'Alberta, par exemple, fut grandement aidée par la péréquation dans les années 50 et 60, tout comme d'autres provinces le sont en ce moment.

La résolution constitutionnelle votée au Parlement en décembre 1981 consignait le principe depuis longtemps établi du partage de la force économique nationale. La péréquation fut intégrée dans la Constitution canadienne sur un accord unanime, et tous les gouvernements s'engagèrent à promouvoir l'égalité des chances pour tous les Canadiens, à favoriser le développement économique pour réduire les disparités et à fournir à tous des services publics de qualité raisonnable.

Le principe selon lequel la richesse de certaines régions peut être mise à contribution pour compenser les difficultés temporaires de certaines autres constitue l'essence de la péréquation, et, en même temps, le fondement du fédéralisme canadien.

VI. L'immigration

L'article 95 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* accordait au gouvernement central et à ceux des provinces canadiennes des pouvoirs parallèles en matière d'immigration. Il dit que « l'assemblée législative de chaque province pourra faire des lois

relatives . . . à l'immigration, dans cette province, et . . . le Parlement du Canada pourra, de temps à autre, faire des lois relatives . . . à l'immigration dans toutes les provinces ou l'une d'entre elles ». Lorsque des différends surviennent, les lois fédérales l'emportent toutefois sur celles des provinces, l'immigration ayant des répercussions importantes à l'échelle nationale. Ainsi est-elle étroitement liée à la sécurité du Canada et influence-t-elle considérablement la croissance économique et notamment l'offre de main-d'oeuvre.

Au cours des 115 dernières années, le Canada a régulièrement adapté sa législation aux besoins changeants du pays en matière d'immigration. Cependant, il fallut attendre les dernières décennies pour que quelques provinces songent à prendre résolument une part plus active dans ce domaine. Le Québec créa son propre ministère de l'Immigration et adopta des mesures pour encourager l'immigration francophone.

Le gouvernement fédéral, voyant d'un bon oeil l'initiative du Québec à ce chapitre prit des dispositions pour aider les immigrants de cette province à apprendre le français et à bien s'intégrer à leur nouveau milieu de vie. Il voulut en outre, par ses initiatives, aider le Québec à attirer des immigrants qui répondaient davantage à ses besoins économiques et culturels. Ainsi, il ouvrit plusieurs bureaux d'immigration dans divers pays francophones et organisa une grande campagne de recrutement en France et en Belgique. Le gouvernement fédéral et le Québec s'entendirent aussi pour unir leurs efforts et leurs ressources afin de mieux sélectionner les immigrants.

L'on discuta du rôle du Québec dans la sélection des immigrants et une entente signée en février 1978 permit par exemple à cette province d'avoir plus d'influence dans le choix des candidats.

C'est aussi en février 1978 que le gouvernement canadien signa, avec la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan, deux accords sur l'immigration qui tiennent compte des priorités et des besoins respectifs de ces provinces. Dans le cas de la Nouvelle-Écosse, un

comité fédéral-provincial sur l'immigration agit à titre de conseiller sur des questions comme les quotas d'immigration, la politique relative aux candidats immigrants ainsi que sur les priorités à établir dans le traitement des demandes d'immigration. L'entente conclue avec la Saskatchewan prévoit aussi la création d'un comité conjoint qui assure une collaboration continue en matière de démographie et de possibilités d'emplois offerts aux immigrants et aux travailleurs temporaires étrangers. Enfin, l'entente redéfinit les responsabilités respectives des deux ordres de gouvernement en ce qui a trait aux services d'orientation des immigrants.

VII. Perspectives internationales

Un examen de la répartition des revenus entre les divers ordres de gouvernement dans certains pays nous donne une bonne idée de l'ampleur de la décentralisation au Canada par rapport à d'autres fédérations.

Comme le montre le tableau qui suit, la part du gouvernement canadien dans la somme des revenus gouvernementaux est inférieure à celle des gouvernements centraux de la plupart des autres fédérations.

Revenus des différents ordres de gouvernement et partage des recettes pour 1976 et 1979

	1976	%	1979	%
Australie[1]				
Total des recettes	26 482		36 989	
Recettes du gouvernement fédéral	20 501	77,41	28 747	77,72
Recettes des provinces et municipalités	5 981	22,59	8 242	22,28
États Unis[2]				
Total des recettes	403 423		513 318	
Recettes du gouvernement fédéral	224 519	55,65	297 636	57,98
Recettes des États et municipalités	178 904	44,35	215 682	42,02
CANADA[3]				
Total des recettes	62 215		85 098	
Recettes du gouvernement fédéral	31 204	50,16	38 885	45,69
Recettes des provinces et municipalités	31 011	49,84	46 213	54,31
Allemagne de l'Ouest[4]				
Total des recettes	311 680		398 070	
Recettes du gouvernement fédéral	155 280	49,82	201 400	50,59
Recettes des états et municipalités	156 400	50,18	196 670	49,41
Suisse[5]				
Total des recettes	34 600		36 660	
Recettes du gouvernement fédéral	13 650	39,45	14 090	38,43
Recettes des cantons et municipalités	20 950	60,55	22 570	61,57

SOURCE: Comptabilité nationale des pays de l'O.C.D.E., 1961/1979. Volume 2; fonds de Sécurité sociale exclus.

[1]En millions de dollars australiens; pour l'année fiscale commençant le 1er juillet de l'année indiquée.

[2]En millions de dollars américains; 1978 étant la dernière année disponible.

[3]En millions de dollars canadiens.

[4]En millions de marks allemands.

[5]En millions de francs suisses.

Nous ne devons pas uniquement considérer la répartition des revenus lorsqu'on analyse le degré de décentralisation de diverses fédérations.

Les calculs fournis par Statistique Canada sur les dépenses gouvernementales de l'année 1980 soulignent les tendances à la décentralisation en matière de fiscalité.

Les données révèlent qu'en 1980 les dépenses totales des différents ordres de gouvernement du Canada se sont chiffrées à environ 67,4 $ milliards. Le gouvernement fédéral a utilisé 14,7 $ milliards, soit 21,8 p. 100 du total, alors que les provinces ont dépensé 20,1 $ millards et les municipalités 22,6 $ milliards soit, ensemble, 79,2 p. 100 du total.

Par contre, en 1969, les dépenses provinciales et municipales représentaient, ensemble, environ 60 p. 100, et les dépenses fédérales 40 p. 100, du total des budgets gouvernementaux du Canada.

Il est à noter que les chiffres des dépenses provinciales et municipales comprennent l'utilisation de fonds de transferts fiscaux du gouvernement fédéral au titre de divers programmes à frais partagés et de la péréquation.

Il faut également souligner le fait que les provinces canadiennes ont des compétences plus étendues que celles dévolues aux états fédérés ou provinces des fédérations allemande, australienne, américaine et suisse.

Les provinces canadiennes disposent d'une plus grande autonomie financière (ressources financières, pouvoir d'emprunt) que les états fédérés ou provinces de toute autre fédération, à l'exception peut-être de la Suisse.

Les provinces canadiennes ont plus de pouvoir politique que les états fédérés ou les provinces de toute autre fédération, y compris la Suisse. En effet, les provinces canadiennes jouent un rôle important et indispensable dans l'élaboration des politiques nationales lors de conférences fédérales-provinciales, où la plupart des grands problèmes de l'heure sont

discutés. De plus, le fait qu'il n'y ait que dix provinces au lieu de 50 états comme c'est le cas aux États-Unis contribue à donner une plus grande influence aux provinces canadiennes par rapport à Ottawa, qu'aux États américains par rapport à Washington.

Les programmes canadiens établis, ainsi que la formule des paiements de péréquation, sont uniques au monde. Il n'existe aucun programme semblable aux États-Unis. Bien que d'autres régimes fédératifs possèdent par ailleurs des formules de péréquation très intéressantes, le programme du Canada semble le plus perfectionné en ce qu'il mesure de façon suivie les différents pouvoirs de taxation des gouvernements provinciaux. C'est aussi le seul programme qui tienne compte des différences de recettes provinciales provenant des richesses naturelles.

Dans l'ensemble, le fonctionnement actuel du fédéralisme canadien illustre l'une des formes de gouvernement la plus décentralisée dans le monde. Si l'on s'arrête aux aspects que nous avons abordés dans la présente brochure, il ne fait aucun doute qu'aucune fédération n'est aussi décentralisée que la nôtre. Cet aspect est particulièrement important, si l'on considère les forces centralisatrices actuelles dans plusieurs autres fédérations.

VIII. Conclusion

Ce document ne donne que quelques-uns des nombreux exemples illustrant la souplesse du fédéralisme canadien et sa capacité et de s'adapter aux besoins des citoyens du pays. Toutefois, les exemples énumérés englobent une variété d'activités gouvernementales qu'illustrent les faits suivants :

- La structure fédérale du Canada permet à ses citoyens de réaliser leurs objectifs. Ceux qui se proposaient d'assurer l'égalité des chances, tant au niveau économique qu'au niveau social, ont été effectivement atteints par des programmes portant notamment sur la sécurité de la vieillesse, l'assurance-chômage, l'expansion économique régionale ou encore la péréquation. Ces programmes se traduisent par des paiements de transfert

aux individus et aux provinces, et permettent à tous les Canadiens de profiter de chances égales d'épanouissement.

Il faut ajouter que le fédéralisme canadien a montré qu'il pouvait tenir compte des besoins spécifiques de toutes les provinces et de leurs habitants. Ces besoins sont tantôt d'ordre culturel, comme dans le cas de l'immigration, tantôt d'ordre économique, comme dans celui du développement régional. Mais, notre étude sur la péréquation en fait foi, ces besoins découlent souvent d'un ensemble de facteurs économiques, culturels et sociaux.

- Le fédéralisme favorise la collaboration entre les deux ordres de gouvernement qui peuvent ainsi adopter diverses mesures répondant aux besoins de tous les citoyens. Soulignons entre autres les modifications apportées à la Constitution et la signature d'ententes officielles. Pour ce qui est des Régimes de retraite, la sécurité de revenu des retraités a ainsi été assurée en accordant plus d'autonomie à l'une des provinces. Cette capacité du fédéralisme canadien de permettre de conclure toute une gamme d'ententes a aidé de manière efficace le gouvernement fédéral à répondre aux exigences provinciales, de quelque nature qu'elles soient.
- Les négociations et les discussions à l'intérieur de la fédération ont permis de faire valoir les intérêts des provinces, et en un sens, chaque citoyen profite ainsi, au chapitre des politiques nationales, d'une double représentation assurée par la présence des gouvernements fédéral et provinciaux. De plus, la décentralisation gouvernementale assure la vitalité et l'autonomie des provinces qui peuvent ainsi assumer leurs responsabilités spécifiques.
- La collaboration intergouvernementale favorise également la stabilité et la continuité, deux éléments essentiels à une administration responsable et sensible aux besoins réels de la population. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont pu conjuguer leurs efforts pour modifier la Constitution quand le besoin se faisait sentir, et

ont ainsi permis d'apporter des changements très profitables, sans pour autant rompre brutalement avec le passé. Les Pères de la Fédération, par exemple, n'avaient sûrement pas prévu qu'il serait un jour nécessaire d'établir des programmes comme ceux des pensions de vieillesse et de l'assurance-chômage. Il n'en reste pas moins que la collaboration entre les divers ordres de gouvernement a permis d'apporter des modifications constitutionnelles qui permettent à tous les Canadiens de profiter de ces deux programmes essentiels.

- La souplesse du fédéralisme canadien se traduit par un juste équilibre entre les pouvoirs accordés aux deux ordres de gouvernement selon les circonstances et l'évolution des besoins de chacun.

  Comme le montrent les exemples précités, on remarque qu'il existe depuis les années 50 une tendance marquée vers une décentralisation qui profite aux provinces. Le Canada, à plus d'un égard, compte au nombre des fédérations les plus décentralisées dans le monde. Par contre, dans les années 40, la tendance était contraire, et le pouvoir se déplaçait vers le gouvernement central, afin qu'il réponde aux besoins créés par la seconde guerre mondiale et la période de reconstruction qui l'a suivie.

  Les fondateurs du pays avaient pensé établir un régime de gouvernement extrêmement centralisé, mais la souplesse même du fédéralisme a justement permis une évolution constante, si bien qu'aucun ordre de gouvernement ne s'est trouvé emprisonné dans un statu quo immuable.

- Si fédéralisme veut dire partage, il faut quand même tenir compte de la cohérence nécessaire à la survie de tout régime. Par exemple, une trop grande décentralisation pourrait saper le fondement même d'une fédération, la faire éclater en de nombreuses entités politiques qui empêcheraient l'autorité centrale de gouverner avec efficacité. Une telle fragmentation serait incompatible avec les objectifs du Canada. Le gouvernement central serait alors incapable de s'occuper efficacement de l'économie, de réussir à contrôler les fluctua-

tions dans ce secteur, et de contribuer à l'amélioration du niveau de vie de la population. Les Canadiens ne seraient plus aussi motivés à participer à l'épanouissement de l'ensemble. Le Canada s'en trouverait gravement affaibli, au moment même où la grandeur et la qualité d'un pays constituent des facteurs importants dans les domaines économique, technologique et culturel.

Il est bien évident qu'une centralisation excessive ou une tendance vers l'unitarisme serait tout aussi incompatible avec la nature même du Canada, puisque sa diversité culturelle et sa dimension géographique exigent une forte décentralisation des pouvoirs gouvernementaux. Par ailleurs, toute tendance à l'unitarisme serait incompatible avec le degré de liberté dont bénéficient depuis toujours les provinces au Canada.

En réalité, la centralisation excessive comme la décentralisation excessive mettrait fin à la Fédération canadienne. Le Canada perdrait ainsi l'équilibre qu'il a établi entre la diversité et la solidarité, l'autonomie et l'interdépendance, l'équilibre qui lui a jusqu'ici permis d'atteindre les objectifs les plus essentiels à tous les Canadiens.